



**University of  
Zurich**<sup>UZH</sup>

**Zurich Open Repository and  
Archive**

University of Zurich  
University Library  
Strickhofstrasse 39  
CH-8057 Zurich  
[www.zora.uzh.ch](http://www.zora.uzh.ch)

---

Year: 2016

---

## **Staatlichkeit in der Schweiz. Regieren und Verwalten vor der neoliberalen Wende**

Edited by: Criblez, Lucien ; Rothen, Christina ; Ruoss, Thomas

**Abstract:** Verwalten und Regieren verändern sich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zum Teil grundlegend. Damit verbunden sind sowohl neue Erwartungen gegenüber dem Staat als auch die Transformation staatlicher Aufgaben. Während das politische Mehrebenensystem zunächst noch stabil ist, äussert sich eine gesellschaftliche und kulturelle Reformbereitschaft, die gerade das Verwaltungshandeln nachhaltig prägt. Das Buch handelt von der strukturbildenden Wirkung von Subventionen, von der «Verbetriebswirtschaftlichung» semistaatlicher Aufgabenbereiche sowie von der Wissenschaftspolitik und den Auswirkungen wissenschaftlicher Expertise auf Verwaltung und Politik. Die Beiträge beleuchten Transformationen unter anderem in der Bildungspolitik, der Konjunktur- und Gesundheitspolitik, das Kontingentierungs- und Plafonierungsverfahren zur Beherrschung von Bevölkerungsbewegungen und den Wandel staatlicher Rechenschaftslegung

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-129446>

Edited Scientific Work

Published Version



The following work is licensed under a Creative Commons: Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0) License.

Originally published at:

Staatlichkeit in der Schweiz. Regieren und Verwalten vor der neoliberalen Wende. Edited by: Criblez, Lucien; Rothen, Christina; Ruoss, Thomas (2016). Zürich: Chronos.

## *Staatlichkeit in der Schweiz*

# **Historische Bildungsforschung**

herausgegeben von  
Patrick Bühler, Lucien Criblez,  
Claudia Crotti und  
Andreas Hoffmann-Ocon

**Band 2**

**Lucien Criblez, Christina Rothen, Thomas Ruoss (Hg.)**

## **Staatlichkeit in der Schweiz**

**Regieren und verwalten vor der neoliberalen Wende**

CHRONOS

Publiziert mit Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung im Rahmen des Pilotprojekts OAPEN-CH.

Weitere Informationen zum Verlagsprogramm:  
[www.chronos-verlag.ch](http://www.chronos-verlag.ch)

Umschlagbild: ETH-Bibliothek Zürich, Bildarchiv LBS\_SR03-09435-08

© 2016 Chronos Verlag, Zürich  
ISBN 978-3-0340-1363-5

# Inhalt

Vorwort	7
LUCIEN CRIBLEZ, CHRISTINA ROTHEN, THOMAS RUOSS	
Der Wandel von Staatlichkeit in der Schweiz aus interdisziplinärer Perspektive. Zur Einleitung	11
THOMAS RUOSS, CHRISTINA ROTHEN, LUCIEN CRIBLEZ	
<b>Staatlichkeit als Praxis</b>	
Vermarktlichung des Gemeinnützigen? Neuordnungen des <i>public-private mix</i> in der Altersvorsorge Ende des 20. Jahrhunderts	31
MATTHIAS RUOSS	
Entwicklungshilfe im Innern. Die Heimpolitik des Bundes im Zeichen sich wandelnder Staatlichkeit, 1960–1990	57
URS GERMANN	
Der moderne Gesellschafts- und Bundesvertrag. Steuerpolitik im Kontext von sozioökonomischem Wandel und föderalistischer Staatlichkeit	85
GISELA HÜRLIMANN	
Expertenempfehlungen und politische Zielsetzungen. Zu den Diskussionen um einen Verfassungsartikel für Konjunkturpolitik Anfang der 1970er-Jahre	115
SIMONE CHIQUET	
Rechenschaft, Planung, Information. Prozesse, Formen und Inhalte der Luzerner Staatsverwaltungsberichte	143
FLAVIAN IMLIG	
Kontingenterierung von Migration. Zur Soziologie einer Regierungstechnik	171
MICHAEL MÜLLI	
Transformationen des Gesundheitswesens seit den 1960er-Jahren. Die Beispiele der Aids- und der Drogenthematik	193
PETER-PAUL BÄNZIGER	

## Transformationen durch Wissen und Bildung

- Sanfter Etatismus. Weiterbildungspolitik in der Schweiz 219  
MICHAEL GEISS
- Bundesstaatliche Förderung und föderalistische Verantwortung. Zur  
Neuregelung der Stipendienpolitik in den 1960er- und 1970er-Jahren 247  
LUCIEN CRIBLEZ
- Eine neue Politik für eine neue Generation. Zum Wandel des Politikfelds  
Jugend in der Schweiz, 1960–1980 271  
RAHEL BÜHLER
- Zwischen Innovation und Administration. Genese der wissenschaftlich  
orientierten Bildungsplanung in Zürich, Bern und Neuenburg, 1960–1990 297  
CHRISTINA ROTHEN
- Viel Diskurs – wenig Steuerung. Schweizer Wissenschaftspolitik in der  
Mehrebenenrealität 317  
THOMAS GEES
- Der Talent-Turn und seine staatliche Begleitmusik. Migration und  
die Politik der Hochqualifizierung 341  
GANGA JEY ARATNAM

## Diskussion und Ausblick

- Gab es in der Schweiz eine neoliberale Wende? Ein Kommentar 369  
DANIEL SPEICH CHASSÉ
- Die Transformation von Staatlichkeit in der Schweiz 1960–1990 aus  
bildungshistorischer Perspektive 385  
LUCIEN CRIBLEZ
- Wandel von Staatlichkeit in der Schweiz in der zweiten Hälfte des  
20. Jahrhunderts. Eine politikwissenschaftliche Perspektive 403  
THOMAS WIDMER
- Autorinnen und Autoren 419

# Vorwort

Was «der Staat» zu sein hat beziehungsweise welche Aufgaben und Funktionen er übernehmen (oder eben gerade nicht übernehmen) soll, war schon in der antiken politischen Philosophie Gegenstand öffentlicher Diskussionen und wissenschaftlicher Reflexionen. Aber nicht nur die politische Philosophie, sondern auch andere wissenschaftliche Disziplinen beschäftigten sich immer wieder von Neuem und in immer neuen Kontexten mit dieser Frage: Staats- und Verwaltungsrecht, Volkswirtschaft, Politikwissenschaft, Soziologie – um nur die wichtigsten zu nennen. Insbesondere durch den Aufstieg der Sozialwissenschaften in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurde die normative und idealistische durch eine empirische Perspektive auf den Staat ergänzt: Welche Aufgaben nimmt der Staat beziehungsweise nehmen Staaten auf welche Weise mit welchen Instrumenten wahr? Und welche Akteure, institutionellen Regelungen und Funktionsmechanismen sind eigentlich gemeint, wenn vom «Staat» gesprochen wird? Mit solchen und vielen andern empirischen Fragen waren und sind oft historische Perspektiven verbunden, wenn Veränderungen von Staatlichkeit und Staatsaufgaben in den Blick genommen werden.

Warum aber geben eine Vertreterin und zwei Vertreter der Erziehungswissenschaft beziehungsweise der historischen Bildungsforschung einen Band zur Veränderung von Staatlichkeit in der Schweiz heraus? Auf diese Frage gibt es zwei allgemeine und eine spezifische Antwort. Erstens scheint uns das Verdict von Axel Honneth, dass sich politische Philosophie und Pädagogik «von Herzen gleichgültig» geworden sind, eine zutreffende Feststellung.<sup>1</sup> Es ist uns deshalb ein Anliegen, das Verhältnis von Bildung und Erziehung zu Staat, Demokratie und Politik immer wieder und unter unterschiedlichen Perspektiven zu thematisieren. Zweitens stellten wir fest, dass die Veränderung von Staatlichkeit in der Schweiz bislang nur punktuell bearbeitet worden ist, so zum Beispiel für den Übergang vom Ancien Régime zu den liberalen Staatsverfassungen der 1830er-Jahre, aber kaum für die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts. Drittens gab uns eines unserer Forschungsprojekte Anlass, uns mit dem Thema eingehender zu beschäftigen.

Im vom Schweizerischen Nationalfonds geförderten Projekt «Bildung in Zahlen»<sup>2</sup> werden einerseits historische Langzeitreihen bildungsstatistischer Daten inventarisiert und öffentlich zugänglich gemacht,<sup>3</sup> andererseits thema-

1 Die Zeit, 14. Juni 2012.

2 SNF 100017\_146239; Laufzeit 2010–2016.

3 [www.bildungsgeschichte.uzh.ch](http://www.bildungsgeschichte.uzh.ch).



tisch fokussierte Analysen durchgeführt. Das Interesse bei den historischen Analysen zur politischen Funktion von Bildungsstatistik gilt insbesondere der Bedeutung statistischer Daten für die Strukturierung der öffentlichen Aufmerksamkeit und für die Legitimation politischer Interventionen. Im Verlauf des Projekts zeigte sich, dass in den 1960er- bis 1980er-Jahren in dieser Hinsicht massgebliche Veränderungen nachzuweisen sind. Nicht nur stiegen die (wissenschaftlichen) Ansprüche an die Bildungsstatistik und entstanden im Kontext der Bildungsexpansion neue Bedürfnisse nach statistischen Daten, sondern es traten auch neue Akteure auf – und zwar auf kantonaler, interkantonaler und auf Bundesebene, dies nicht zuletzt, weil Politik und Verwaltung Entscheide stärker auf wissenschaftliche Ergebnisse abzustützen versuchten. Regierung und Verwaltung auf allen Ebenen des politischen Systems übernahmen neue Aufgaben und Rollen.

Aus der Perspektive eines Politikfeldes, der Bildungspolitik, drängten sich Fragen nach der Spezifität des Bildungsbereichs und nach den Entwicklungen in andern Politikfeldern auf. Mit solchen Fragen musste die disziplinäre Perspektive auf ein einzelnes Politikfeld überwunden werden. Wie veränderten sich Staat und Staatlichkeit generell und in andern Politikfeldern? Und wie werden diese Veränderungen aus unterschiedlichen disziplinären Perspektiven empirisch, analytisch und theoretisch gefasst? Antworten auf diese Fragen suchten wir, indem wir Autorinnen und Autoren aus unterschiedlichen Disziplinen aufforderten, sich mit einem Beitrag an einem Sammelband zu beteiligen. Die Interessierten trafen sich am 16. März 2015 an der Universität Zürich zur Diskussion erster Skizzen und am 8. und 9. April 2016 zur Diskussion der Beiträge. Die Ergebnisse des Unterfangens liegen nun, ergänzt um drei synthetisierende Beiträge, als Sammelband vor.

Ein Sammelband kommt nicht zustande ohne das Mitwirken vieler. Unser Dank gilt zunächst den Autorinnen und Autoren, die sich auf das Thema eingelassen haben. Der Band deckt durch die unterschiedliche disziplinäre Herkunft der Autorinnen und Autoren wesentliche, wenn auch nicht alle Politikfelder und disziplinären Perspektiven ab. Die Kommentatoren an den beiden Tagungen in Zürich, Andreas Hoffmann-Ocon (Pädagogische Hochschule Zürich), Daniel Speich Chassé (Universität Luzern) und Thomas Widmer (Universität Zürich), haben immer wieder sowohl aus disziplinärer Sicht als auch aus übergeordneter Perspektive auf Widersprüche und Ungereimtheiten hingewiesen, gemeinsame Perspektiven für den Sammelband angemahnt und kritisch zur Weiterentwicklung der vertretenen Thesen aufgefordert – herzlichen Dank dafür. Christa Bühler, Carmen Flury und Alba Blatter haben uns bei der Tagungsorganisation unterstützt und ihnen ist auch die rasche Fertigstellung des Manuskripts zu verdanken. Der Chronos-Verlag hat uns im Entstehungspro-

zess des Sammelbands unterstützend begleitet und mit seinem Gesuch an den Schweizerischen Nationalfonds im Rahmen einer spezifischen Publikationsförderung die Finanzierung der Drucklegung ermöglicht.

Die Herausgeberin und die Herausgeber sind sich bewusst, dass der Sammelband nur eine Auswahl von Themen und möglichen Perspektiven auf die Veränderung von Staatlichkeit versammelt. Er eröffnet eine Diskussion und schliesst sie nicht ab.

Zürich, im September 2016

*Lucien Criblez, Christina Rothen, Thomas Ruoss*



# Der Wandel von Staatlichkeit in der Schweiz aus interdisziplinärer Perspektive

## Zur Einleitung

THOMAS RUOSS, CHRISTINA ROTHEN, LUCIEN CRIBLEZ

«Entsprechend dem Ausbau der Verwaltung muss auch die parlamentarische Kontrolle der Verwaltung ausgebaut werden. Erst dann sind die Dinge wieder in dem von der Verfassung vorgeschriebenen Gleichgewicht.»<sup>1</sup> Diese Lagebeurteilung zum Macht-«Gleichgewicht» zwischen Verwaltung und Parlament stammt aus der Feder der nationalrätlichen Geschäftsprüfungskommission im Jahr 1965. Im Nachgang zur sogenannten Mirage-Affäre<sup>2</sup> wurden Mitte der 1960er-Jahre die parlamentarische Kontrolle der Exekutive und deren Administration neu ausgehandelt.<sup>3</sup> In den folgenden Jahren expandierte die parlamentseigene Verwaltung, indem zusätzliche Sekretariate, ein eigener Dokumentationsdienst zur Bereitstellung von neutraler und unabhängiger Expertise sowie ein Protokollierungsdienst eingerichtet wurden.<sup>4</sup> Die als zu mächtig wahrgenommene Bundesverwaltung sollte durch eine zusätzliche, dem Parlament zudienende Verwaltungseinheit kontrolliert werden. Nur wenig später, in den 1970er- und 1980er-Jahren, wurden auf Bundesebene wiederholt Regierungs- und Verwaltungsreformen angestrengt. Wenn sie auch nur teilweise umgesetzt wurden, geben sie doch einer unterschwelligen Transformation der Vorstellungen von Regierung und Verwaltung Ausdruck. Seit den späten 1980er-Jahren kulminierte dieser Reformwille in einer Vielzahl neuer Projekte zur Reorganisation der Verwaltung und Staatsführung, die sich am ehesten unter dem Stichwort «New Public Management» subsumieren lassen.<sup>5</sup> Begleitet von Consultingfirmen wie McKinsey<sup>6</sup> und wissenschaftlichen Evaluationsaufträgen<sup>7</sup> sollten die Reformen in erster Linie dazu dienen, die Effizienz einer wettbewerbs- und «kundenorientierten» öffentlichen Verwaltung zu steigern.

1 BBl. 1965 I, S. 1180.

2 Zur Mirage-Affäre siehe Urio, Paolo 2009.

3 NZZ, 11. Juni 1964.

4 BBl. 1978 II, S. 1001; Stengel, Karl 1977, S. 184.

5 Ladner, Andreas 2011.

6 Vgl. Schweizerische Bundeskanzlei, Informationsdienst 1996.

7 Vgl. Thom et al. 1998.

Die 1992 vom Bundesrat beschlossene Regierungs- und Verwaltungsreform und das fünf Jahre später in Kraft getretene Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz bereiteten den an New Public Management orientierten Reformvorhaben den Boden, sodass der Bund bereits 1997 mit dem Projekt «Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget» (FLAG) wesentliche Elemente der wirkungsorientierten Verwaltungsführung einführte.<sup>8</sup> Nach mehrstufigen Evaluationsprozessen wurde das FLAG-Steuerungsinstrument auf eine grosse Anzahl Bundesämter ausgeweitet, und gleichzeitig begannen sich kantonale Verwaltungen für interne Reformen an den FLAG-Erfahrungen zu orientieren.<sup>9</sup>

Die Beispiele der «Mirage-Affäre» und der Bundesverwaltungsreformen markieren den Rahmen einer Periode von Staatlichkeit in der Schweiz, deren Kontinuitäten und Veränderungen im Zentrum dieses Bandes stehen. Gefragt wird nach den institutionellen und ideellen Kontinuitäten während der Phase «politischer Stabilität»<sup>10</sup> sowie nach den Hintergründen der «Schweizer Wenden um 1990».<sup>11</sup> Die beobachtbaren Verwaltungspraktiken stehen im Zentrum des Interesses, wobei einerseits die zeitgeschichtlichen Transformationen der unterschiedlichen Steuerungsmechanismen im Mehrebenensystem und die damit verbundenen Veränderungen in der Rechtssetzung und Finanzierung, andererseits die Erweiterung und Funktionsveränderung von Experten- und Beratungswissen thematisiert werden.

## Staatlichkeit im Wandel

«The state remains the most important political unit of the modern world.»<sup>12</sup> Mit dieser These eröffnet das Autor/-innenkollektiv des kürzlich erschienenen «Oxford Handbook of Transformations of the State» seinen Blick auf den Wandel von Staatlichkeit seit den 1960er-Jahren. Die Untersuchung der internationalen Bedingungen eines «entangled system of embedded states» erhalte nur vor dem Hintergrund nationaler politischer Institutionen und lokaler Machtverhältnisse einen erklärenden Mehrwert, da die Begründung von Transformationen in den lokalen Detailanalysen zu suchen sind;<sup>13</sup> dies umso mehr, als die nationalstaatlichen Institutionen auch im Kontext von Globalisierung als Akteure in Erscheinung treten und ihre je eigene (Reform-)Agenda verfol-

8 Schweizerische Bundeskanzlei 2000a; Schweizerische Bundeskanzlei 2000b.

9 Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft 2015.

10 Kreis 2012, S. 577–588.

11 Tanner 2015, S. 466 ff.

12 Leibfried, Stephan/Huber, Evelyne/Lange, Matthew et al. 2015.

13 Ebd., S. 816.

gen. Obwohl neue öffentliche und private Akteure die Souveränität der Nationalstaaten herausfordern und internationale, supranationale oder transnationale Regierungsmechanismen und -verantwortlichkeiten von grosser Relevanz sind, sei die Annahme einer *end-of-the-state*-Ära vor dem Hintergrund einer zunehmenden Hybridisierung von Staatlichkeit wenig plausibel und kaum quantitativ zu prüfen. Dagegen seien verschiedene Aspekte von Staatlichkeit mittels narrativer Rekonstruktionsmethoden zugänglich zu machen und in der Analyse zu betonen.<sup>14</sup> Diese Forderung nach dem «Bringing the State Back In»<sup>15</sup> hat vielseitige Forschungsaktivitäten ausgelöst. Was der Staat ist, sollte dabei nicht theoretisch vorweggenommen, sondern empirisch, multiperspektivisch und mit einer diachronen Perspektive erschlossen werden.<sup>16</sup> Nicht der Staat und seine Verwaltung als «Anwendungsfall allgemeiner Prinzipien» stehen damit im Fokus, sondern vielmehr die organisationale Praxis von Staats- respektive Verwaltungshandeln.<sup>17</sup> Der Staat als «politischer Herrschaftsverband» wird in diesem Sinne von der Staatlichkeit als Fähigkeit der «effektiven Herrschaftsausübung» analytisch wieder getrennt und in ein Verhältnis gebracht, welches historisch wandelbar ist.<sup>18</sup> Staat und Staatlichkeit entwickeln sich gegen Ende des 20. Jahrhunderts durch Internationalisierung und Privatisierung wieder auseinander, wodurch der Staat vom «Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftsmanager» mutiere und dabei gleichzeitig weiter expandiere.<sup>19</sup> Dieser Prozess der Herausbildung einer Staatlichkeit, die durch die Delegation öffentlicher Aufgaben die Grenzen zwischen privat und staatlich verschwimmen lässt, wird in der Literatur mit dem Begriff «neoliberale Wende» umschrieben.

Dieser Band stellt eine «neoliberale Wende» für die Schweiz weniger fest als vielmehr zur Diskussion. Die geläufigen historiografischen Zäsuren, Sputnik-Schock, Ölkrise(n), der Übergang zur Zeit «nach dem Boom»<sup>20</sup> oder die breit rezipierte Entwicklungsgeschichte von einem «golden-age nation state» zu einer «Zerfaserung von Staatlichkeit»<sup>21</sup> werden für die zu untersuchenden Entwicklungen in der Schweiz nicht a priori vorausgesetzt, sondern zur Diskussion gestellt. Damit soll gleichzeitig der in der sozialwissenschaftlichen Forschung stark betonte, aber nur schwach empirisch beschriebene Umbruch der bis in die 1970er-Jahre «herausgehobenen Position» des demokratischen Rechts- und Interventionsstaates speziell für die Schweiz kritisch beleuchtet

14 Rothgang, Heinz/Schneider, Steffen 2015.

15 Evans, Peter B./Rueschemeyer, Dietrich/Skocpol, Theda et al. 1985.

16 Aubry, Carla/Geiss, Michael/Magyar-Haas, Veronika et al. 2015.

17 Geiss, Michael, 2014.

18 Genschel, Philipp/Zangl, Bernhard 2007.

19 Ebd., S. 10.

20 Doering-Manteuffel, Anselm/Raphael, Lutz 2008.

21 Hurrelmann, Achim 2007.

werden.<sup>22</sup> Milizsystem, Mehrebenensystem und Föderalismus, direkte Demokratie oder Korporatismus stehen in der Schweiz für eine hybride Form der Staatlichkeit, die keine klare Trennung nach bipolaren Kategorien wie politisch/administrativ, innen/aussen, oben/unten oder öffentlich/privat als Grundannahme legitimieren würde. Dementsprechend fällt ein Versuch nicht leicht, die Veränderungen von Staatlichkeit in der Schweiz eindeutig theoretisch einzuordnen, ohne ihre historisch gewachsene «Hybridität» zu betonen.<sup>23</sup>

Öffentliche Aufgaben werden nicht nur von staatlichen Verwaltungen wahrgenommen, sondern in ausgeprägter Art und Weise auch von privaten Trägern, sodass ein fluides Feld parastaatlicher und neokorporatistischer Verflechtungen entstanden ist. Beispielhaft zeigt sich dies an den langwierigen und vielschichtigen Aushandlungsprozessen, die für die Ausformung des Schweizer Wohlfahrtsstaats konstituierend waren,<sup>24</sup> sowie an der für die Schweiz spezifischen Verflechtung von staatlichen und privaten Akteuren.<sup>25</sup> Gerade an Ausmass und Modi der Finanzierung öffentlicher Aufgaben wird eine Dynamisierung des Verhältnisses von staatlichen und privaten Handlungskompetenzen nachvollziehbar.<sup>26</sup> So zeigt ein Blick auf die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen und deren Veränderung im thematisierten Zeitraum, dass das für die politische Verfasstheit der Schweiz als wesentlich erachtete Subsidiaritätsprinzip<sup>27</sup> weitgehend beibehalten wird. Trotzdem veränderte sich der damit eng verbundene Föderalismus, weil mit zunehmender Mobilität der Bevölkerung und zunehmender Komplexität der staatlichen Aufgaben der kleinräumige Föderalismus<sup>28</sup> in verschiedenen Politikfeldern in Bedrängnis geriet. Lösungsansätze wurden aber nicht einfach in der Verschiebung von Kompetenzen von den Kantonen zum Bund gesucht, vielmehr wurden die Zusammenarbeitsformen und -bemühungen unter den Kantonen einerseits, zwischen Bund und Kantonen andererseits verstärkt. Die horizontale und die vertikale

22 [www.sfb597.uni-bremen.de/pages/forKonzept.php?SPRACHE=de](http://www.sfb597.uni-bremen.de/pages/forKonzept.php?SPRACHE=de), Stand: 11. März 2016.

23 Giauque, David 2013.

24 Studer, Brigitte 1998; Leimgruber, Matthieu 2011; Lengwiler, Martin 2006; Starke, Peter/Obinger, Herbert 2015.

25 Leimgruber, Matthieu 2011; Eichenberger, Pierre 2015. Für die politologische Literatur vgl. Mach, André 2014; zu den jüngeren Entwicklungen vgl. Hürlimann, Gisela 2016.

26 Ladner, Andreas/Chappelet, Jean-Loup/Emery, Yves et al. 2013.

27 Das Subsidiaritätsprinzip leitet sich in der Schweiz aus der Souveränität der Kantone ab, wie sie in Art. 3 der Bundesverfassung von 1874 festgeschrieben war beziehungsweise fast wortidentisch in Art. 3 der neuen Bundesverfassung von 1999 festgehalten ist. Zum Subsidiaritätsprinzip in der Bundesverfassung vgl. Epiney, Astrid 1994, zum Verhältnis von Bund und Kantonen unter anderem Hangartner, Yvo 1974; Saladin, Peter 1984.

28 Für einen Überblick über die Föderalismusforschung vgl. Vatter, Adrian 2014a, 2014b. Zum kooperativen Föderalismus vgl. Häfelin, Ulrich 1969; kritisch: Saladin, Peter 1973.

Politikverflechtung weiteten sich auf neue Bereiche (etwa den Bildungsbereich) aus und nahmen an Intensität deutlich zu.

Die Frage nach der Charakterisierung einer sich wandelnden Staatlichkeit muss die Veränderungen bezüglich der staatlichen Aufgabenfelder ebenso im Blick behalten wie die Erwartungen, welche bezüglich öffentlicher Aufgaben politisch formuliert wurden. Dieter Grimm hat das veränderte «Aufgabenportfolio» des Staates einerseits auf Prozesse der zunehmenden Inklusion, andererseits auf die Differenzierung sozialer Strukturen und Funktionen zurückgeführt. Der Staat habe «die Globalverantwortung für Bestand und Entwicklung der Gesellschaft in sozialer, ökonomischer und kultureller Hinsicht übernommen».<sup>29</sup> Wie und warum sich die staatlichen Aufgaben ändern, und wie sich mit der Veränderung der Aufgaben der Staat und seine Organisationsformen selber ändern, bleibt bislang allerdings eine eher schlecht beantwortete Frage, wenn man nicht einfach davon ausgeht, dass erheblicher Problemdruck «staatliche Instanzen zu neuen Eingriffen» veranlasst.<sup>30</sup>

## **Wissen und Wissenschaft in sozialwissenschaftlichen Grosserzählungen**

Mit dem Konzept der Verwissenschaftlichung des Sozialen als wechselseitig konstituierende Voraussetzung für die Entwicklung von Sozialstaat und Sozialwissenschaften konnten die Bedeutungsverschiebungen von Verwaltungshandeln bereits im Kontext von Nationalstaatenbildung, Bürokratisierung und Professionalisierung während des langen 19. Jahrhunderts benannt werden.<sup>31</sup> Seit der Mitte des 20. Jahrhunderts wurde «Wissen als Ressource» vermehrt Grundlage politischen Handelns, eine wissenschaftlich fundierte Expertise im politischen Prozess von zunehmender Bedeutung, was wiederum einen fachlich qualifizierten Nachwuchs voraussetzte.<sup>32</sup> Eine aktive Wissenschaftspolitik sollte den quantitativen Ausbau der höheren Bildungseinrichtungen sowie eine Zunahme des akademischen Nachwuchses sicherstellen und rief gleichzeitig eine Zunahme des wissenschaftlichen Anspruchs an Verwaltungshandeln hervor.<sup>33</sup> Eine «Expansion» des Bildungs- und Wissenschaftsbereichs wurde als einschlägige politische Forderung formuliert, sowohl zur besseren ökonomischen Ausschöpfung von Begabungsreserven als auch im gesellschaftspoliti-

29 Grimm, Dieter 2000, S. 623.

30 Kaufmann, Franz Xaver 2000, S. 27.

31 Raphael, Lutz 1996.

32 Metzler, Gabriele 2005.

33 Gees, Thomas 2006.



schen Sinne von Bildung als Bürgerrecht.<sup>34</sup> Hintergrund dieser Bedeutungssteigerung von Bildung und Wissenschaft waren wirkmächtige ökonomische Wachstumsmodelle und militärische Strategien während des Kalten Krieges. Das makroökonomische Solow-Swan-Modell stellte einen Zusammenhang zwischen wirtschaftlichem Wachstum und technischem Fortschritt her, wobei verbesserte Bildungsmöglichkeiten und wissenschaftliche Innovation als Treiber des technischen Fortschritts betrachtet wurden. Die neoklassische Wachstumstheorie, die daran anknüpfende Humankapitaltheorie und der Rüstungswettkampf während des Kalten Krieges haben in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts die Vorstellung und die Rhetorik von Bildung und Wissenschaft als volkswirtschaftliche und militärische Ressource geprägt.<sup>35</sup> Die expansive Wissenschafts- und Hochschulpolitik der 1950er- und 1960er-Jahre hat wiederum das Verwaltungshandeln insofern beeinflusst, als Wissen und Expertise vermehrt als Ressourcen für die Verwaltungspraxis gefordert, implementiert und kritisiert wurden.

Phänomene einer eigendynamischen Akkumulation von Herrschaftsinstrumenten innerhalb der staatlichen Verwaltung sind im Grunde bereits von Max Weber beschrieben worden.<sup>36</sup> Soziologische Studien zur Informationsgesellschaft richten ihr spezifisches Augenmerk auf die steigende Bedeutung von Wissen und Expertise – auch innerhalb der Verwaltung.<sup>37</sup> Diese Aufwertung von Expertenwissen, das sich zunehmend wissenschaftlich elaborierter, stochastischer Methoden zu bedienen wusste und sich für eine Rückübersetzung für administrative und politische Fragen wiederum selbst unentbehrlich machte, wurde zunehmend Gegenstand kritischer Analysen. Die wissenschaftsgeleitete Verwaltung des gesellschaftlichen Zusammenlebens wurde in der soziologischen Theorie als Technokratisierung beschrieben, wobei die Auseinandersetzungen mit diesem Konzept immer auch begleitet waren von einer entsprechenden Gesellschaftskritik, da Herrschaft auf technischer Grundlage zur Gefahr für die demokratisch-politische Ordnung stilisiert wurde.<sup>38</sup> Die Frage, wie eine Verwaltung auf der Basis zunehmend professionalisierter wissenschaftlicher Expertise von der Öffentlichkeit überhaupt noch adäquat kontrolliert werden kann, ist dem Konzept der Technokratie inhärent.<sup>39</sup> Entsprechende Thesen wissenschaftstheoretischer und soziologischer Prove-

34 Picht, Georg 1965; Dahrendorf, Ralf 1968. Für einen Überblick über die damalige Debatte vgl. Criblez, Lucien 2003.

35 Dadkhah, Kamran 2009; Bernet, Brigitte/Gugerli, David 2011; Resnik, Julia 2006; Rohstock, Anne 2014.

36 Weber, Max 1921.

37 Stehr, Nico 1994.

38 Bell, Daniel 1973; Habermas, Jürgen 2003.

39 Sartori, Giovanni 1997.

nienz zur Funktion von Expertenwissen in demokratischen Gesellschaften sind durchaus anschlussfähig für einen historischen Zugang.<sup>40</sup> Es ist nicht ohne Weiteres gegeben, dass die oft bemühte Komplexitätssteigerung der Politikgestaltung als rationale Bedingung von Verwaltungswachstum ausgemacht werden muss.<sup>41</sup> Vielmehr ist neben den inhaltlichen Veränderungen zu fragen, wie, unter welchen Einflüssen und welchen Interessen folgend sich die Praktiken des Verwaltungshandelns verändert haben beziehungsweise inwiefern diese aus eigendynamischen Entwicklungen erfolgt sind.<sup>42</sup>

## Aufbau des Bandes

Seit einigen Jahren wird als Voraussetzung für eine politische Geschichte als Geschichte der öffentlichen Verwaltung eine Erweiterung der klassischen Kompetenzen- und Behördengeschichte auf die Erforschung von Verwaltungspraktiken eingefordert.<sup>43</sup> Dabei soll programmatisch der historisch-analytische Blick auf die Funktion von Verwaltung in der Gesellschaft, auf das Verhältnis von Verwaltung und Parlament sowie auf das interne Funktionieren der administrativen Organisationseinheiten gerichtet und den kulturellen, kommunikativen und symbolischen Eigen- beziehungsweise Handlungsdynamiken Rechnung getragen werden.<sup>44</sup> Wird die politische Geschichte damit als eine Geschichte von Kommunikationsprozessen verstanden, erhält die Erforschung des Zusammenspiels von Normen, Ritualen und Symbolen stärkeres Gewicht.<sup>45</sup> Fragt man nach der internen Organisation, so werden Praktiken und Instrumente der Verwaltungsführung stärker beleuchtet. Die administrative Nutzbarmachung von Wissen und Expertise sowie deren politischer Einfluss auf die interne Organisation der Verwaltung gewinnen dadurch an Relevanz.<sup>46</sup> Folgerichtig muss eine entsprechende historische Analyse aus unterschiedlichen Perspektiven an das zu untersuchende Phänomen herangehen, die in den einzelnen Artikeln mit unterschiedlicher Gewichtung zum Tragen kommen: Prozesse der Rechtssetzung, der Finanzierung, der Wissensgenese, der politischen Kommunikation sowie institutioneller Entwicklungen und Kompetenzverschiebungen.

40 Jasanoff, Sheila 1994; Grundmann, Reiner/Stehr, Nico 2010; Bogner, Alexander 2005.

41 Ariane Leendertz (2016) hat kürzlich darauf hingewiesen, dass die Semantik der Komplexität als weltanschaulicher und wissenschaftlicher Steigbügelhalter für die Etablierung neoliberaler Positionen seit den späten 1970er-Jahren angesehen werden kann.

42 Parkinson, Cyril Northcote/Kaufmann, Richard/Below, Hans Jürgen 2005.

43 Eibach, Joachim 2002; Nellen, Stefan/Nienhaus, Agnes/Sardet, Frédéric 2011.

44 Brändli-Traflet, Sebastian 2004.

45 Haas, Stefan 2005; Haas, Stefan/Hengerer, Mark 2008.

46 Lutterbeck, Klaus-Gert 2003.

Die Beiträge dieses Bandes werden entlang einer doppelten inhaltlichen Perspektive organisiert. Fallanalysen aus den Feldern der Sozial-, der Steuer-, der Konjunktur-, der Informations- und der Migrationspolitik beschreiben in einem ersten Teil den Wandel von Staatlichkeit nicht primär anhand program-matischer Diskussionen im Sinne einer Ideengeschichte, sondern mit Blick auf die konkrete Ausgestaltung dieser Politiken und ihrer «Verwaltung». Während der methodologische Zugang auch im zweiten Teil des Bandes von Verwal-tungspraktiken ausgeht, fokussieren die hier versammelten Artikel stärker auf die Themenfelder der Bildungs-, Jugend-, Wissenschafts- und Arbeitsmarkt-politik, die im Untersuchungszeitraum eng aufeinander bezogen waren.

Am Schluss des Bandes stehen drei Kommentare aus historischer, bil-dungshistorischer und politologischer Sicht. Sie bündeln einerseits die Beiträge unter inhaltlichen, methodologischen und theoretischen Gesichtspunkten und ermöglichen damit neue und je unterschiedliche Zugänge zu den übergeord-neten Fragestellungen. Andererseits formulieren sie weiterführende Fragen betreffend den Wandel von Staatlichkeit in der Schweiz und gewähren somit einen Ausblick auf ein zeithistorisches Forschungsprogramm, dessen Bearbei-tung mit diesem Band angestossen werden soll.

### **Staatlichkeit als Praxis**

Der Wandel des Sozialstaates in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurde von sozialwissenschaftlicher Seite bereits vielseitig idealtypisch beschrieben. *Matthias Ruoss* nimmt in seinem Beitrag diese Thesen auf, um am Beispiel der Geschichte der Altersvorsorge die für die Schweiz typische «Koproduktion» sozialer Wohlfahrt durch öffentliche Institutionen und zivilgesellschaftliche Akteure zu rekonstruieren. Mittels einer «Politik der Hintertüren» habe der Bund seit dem frühen 20. Jahrhundert durch Subventionierung der staatsna-hen Stiftung Pro Senectute im Grunde die gemeinnützige Altersvorsorge als erste Säule eines viersäuligen Vorsorgesystems aufgebaut. In die Krise geriet diese Subventionierungspolitik seit der Mitte der 1970er-Jahre. Dies weniger aufgrund einer Dysfunktionalität dieses *public-private mix* als infolge einer äusserst erfolgreichen Informationspolitik durch «Ökonomen, Finanzexper-ten und Statistiker», die den Sozialstaat mittels ihrer methodischen Autorität gezielt angezweifelt haben. Die «Verbetriebswirtschaftlichung» der Altersvor-sorge seit den 1980er-Jahren, das Erzeugen künstlicher Wettbewerbssituatio-nen, Nachfrageorientierung, Wirkungsanalysen als klassische Elemente neo-liberaler Politik, ist als Ergebnis dieser erfolgreichen Kriseninszenierung zu verstehen. Gleichzeitig hat die «Vermarktlichung des Gemeinnützigen» ältere Formen der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Akteuren nicht einfach abgelöst, sondern vielmehr ergänzt.

Mit einem Blick sowohl für die Kontinuitäten des Verhältnisses privater und staatlicher Akteure als auch für Subventionierung als gezieltes Instrument des Bundes zur Einflussnahme auf die kantonale und private Tätigkeit beschreibt *Urs Germann* die Heimpolitik des Bundes zwischen 1960 und 1990 als «Entwicklungshilfe im Innern». Eine «Politik der kalkulierten Knappheit» im Heimbereich wurde bereits vor der öffentlichen und fachlichen Heimkritik der späteren 1960er-Jahre durch eine «aktive Strukturpolitik» seitens des Bundes schrittweise abgelöst. Diese Politik wurde vom Bund mittels Anschubfinanzierungen bei den Kantonen angestossen und Germanns Untersuchung dieser kantonalen Ebene am Beispiel Berns deutet darauf hin, dass sie sich langfristig strukturbildend niedergeschlagen hat. Die detaillierte historische Rekonstruktion der Finanzierung einzelner Heime lässt deutlich werden, wie sich durch eine gezielte Politik finanzieller Anreize die Unterschiede in der Infrastruktur- und Personalsituation von privaten und öffentlichen Heimen im Untersuchungszeitraum nivelliert haben und die mit der Subventionierung verbundene finanzielle Entlastung der Versorger zu einer langfristigen Stabilisierung des gesamten Heimsektors geführt hat.

Die politischen Aushandlungen sowie staatspolitischen Bedeutungen der «Steuerstaatlichkeit» im politischen Mehrebenensystem der Schweiz, als Form des «Solidaritätsverbundes» zwischen der Tradierung ständischer Handlungskompetenzen und neuen internationalen Anforderungen, werden im Beitrag von *Gisela Hürlimann* bearbeitet. Der föderalistische «Fiskalkompromiss», der bis heute aus je unterschiedlichen Gemeinde- und Kantonssteuern sowie aus einer temporären Bundessteuer ausgehandelt wird, sah sich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts supranationalen Harmonisierungsbestrebungen gegenüber, welche sich in der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und durch Empfehlungen der OECD spiegeln. Die Bestrebungen, das föderalistische, subsidiäre Steuersystem vor dem Hintergrund nationaler Gerechtigkeitsdiskussionen und internationalen Drucks auf die Steueroase grundlegend zu vereinheitlichen, scheiterten trotz der wiederholten Anstrengungen von Verwaltung, Wissenschaft und Parlament seit den frühen 1960er-Jahren. Die Analyse zeigt, wie die «schweizerischen Steuerwelten» in ihren transnationalen Verflechtungen die nach innen und aussen staatsbildende Funktion von Bundesrat und -verwaltung mitkonstruierten. Es scheint, als entwickelte sich die Steuerstaatlichkeit zunächst föderalistisch und im interkantonalen Wettbewerb. Erst vor dem Hintergrund einer forcierten Europäisierung um 1990 konnte sich die binnennationale Steuerharmonisierung durchsetzen, die jedoch ironischerweise zu einer Forcierung des Steuerwettbewerbs und einer Nationalisierung der regionalen Steuerstandortpolitik führte.

Wie politische Entscheidungsprozesse in mehrjährigen Aushandlungen zwischen Akteuren der Wissenschaft, der Wirtschaft, der Verwaltung, des Par-

laments und des Bundesrates zustande kommen, zeigt *Simone Chiquet* in ihrem Beitrag zum Verfassungsartikel für Konjunkturpolitik während der 1960er- und 1970er-Jahre. Ihre Mikroanalyse arbeitet die Verflechtung der am Prozess beteiligten kollektiven und individuellen Akteure heraus und verdeutlicht die Schwierigkeit, Verwaltung, Regierung und Parlament analytisch überhaupt eindeutig und trennscharf zu unterscheiden. In dieser Form einer dichten historischen Beschreibung wird sichtbar, wie die idealtypischen exekutiven Erwartungen an einen Legiferierungsprozess – von der «rein wissenschaftlichen Betrachtung» über die juristische Rückversicherung zur politischen Wertung – in der Praxis keine Entsprechung fanden. Das Ziel einer politischen Absicherung dieses Geschäfts durch unterschiedliche wissenschaftliche Experten lief nicht zuletzt Gefahr, an den widersprüchlichen Stellungnahmen ebendieser Experten sowie den kritischen Stimmen gegenüber einer Verwaltung, die weitgehenden Einfluss auf politische Entscheidungen zu gewinnen drohte, zu scheitern. So erteilte den in permanenter Präsenz von Experten und in einer langfädigen, sich oft wiederholenden Debatte zustande gekommenen parlamentarischen Beschluss schliesslich das Schicksal eines hauchdünnen Scheiterns am Ständemehr.

In Anbetracht der zunehmenden Verantwortungsbereiche, in welchen der Staat in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts als Anbieter und Produzent von Dienstleistungen tätig wurde, stellt sich die Frage seiner Rechenschaftslegung mit neuem Nachdruck. *Flavian Imlig* analysiert den Wandel der Rechenschaftslegung am Beispiel der Luzerner Exekutive im Hinblick auf deren Prozesse, Formen und Inhalte. Dies gewährt einen Einblick in das komplexe Ineinander von Parlament, Verwaltung und Exekutive. Der diachrone Vergleich verdeutlicht einen Wandel vom politischen Ziel der operativen Rechenschaft hin zur politischen Planung in den 1960er- und 1970er-Jahren. Dieser Wandel wurde sekundierte von demokratietheoretischen Auseinandersetzungen, die sich in politischen Vorstössen spiegeln mit dem Ziel, die Öffentlichkeit und damit die Bürgerinnen und Bürger besser über die Tätigkeit von Verwaltung und Regierung zu unterrichten. Der Rückblick durch die Rechenschaftslegung regte gleichzeitig den politischen Willen zur strategischen Planung der Regierungsarbeit an. Der Beitrag illustriert, wie durch detailbezogene Verhandlungen betreffend die Kommunikation von Regierungshandeln – über Form, Inhalt, Rhythmus und Prozesse – «Transparenz» zwar erzeugt, aber gleichzeitig durch eine gezielte Informationspolitik Wissen über Staatshandeln der Sichtbarkeit auch wieder entzogen werden kann. Dies erzeugt für das Fallbeispiel eine gewisse Ironie, da der Kanton Luzern als einer von wenigen Kantonen – und davon der grösste – bis heute am Geheimhaltungsprinzip festhält.

Eine Rekonstruktion neokorporatistischer Staatlichkeit «ausgehend von spezifischen Wissensformen» und «Machttechnologien» nimmt auch *Michael*

*Müllli* vor. Er zeigt am Beispiel der Debatten und Praktiken der Kontingentierung von Migration von den späten 1950er- bis in die 1970er-Jahre, wie mittels administrativer Erzeugung statistischen Wissens ein diskursives Dispositiv erzeugt wurde, welches ein Sprechen über Migrations- und Konjunkturpolitik als scheinbar unwidersprochen verflochtene Phänomene erst möglich machte. Damit wird ein Beitrag zur jüngeren Geschichte schweizerischer Migrationspolitik geleistet und gleichzeitig nachgezeichnet, wie Wissen und administrative Praktiken neue gesellschaftliche Realitäten erzeugen. Die Techniken der Verwaltung von Migration, Plafonierung und Kontingentierung, wurden zu prägenden zeitgenössischen und bis heute wirksamen Konzepten der «Regierung von Bevölkerung». Sie stellen jedoch nicht einfach einseitige staatliche Steuerungsmechanismen dar, sondern sind ihrerseits erst vor dem Hintergrund marktwirtschaftlich organisierter Politikgestaltung verstehbar.

Die Frage, wer nun «der Staat» sei und wie sich dieser historiografisch innerhalb eines Politikfeldes beschreiben lässt, hebt der Beitrag von *Peter-Paul Bänziger* hervor. In der Gesundheitspolitik übernahmen und definierten nicht- und parastaatliche Akteure nach 1960 verstärkt neue Funktionen. Aus der neuen sozialen Bewegung entstanden NGOs, die Versicherungsunternehmen spielten als starke privatwirtschaftliche Stakeholders eine wichtige Rolle, EU und WHO transportierten als supranationale Akteure einen transnationalen Diskurs. Die institutionellen Transformationen in der Aids- und Drogenpolitik stehen als Beispiele einer sich wandelnden Gesundheitspolitik, wobei sich keine geradlinige Entwicklungsrichtung von repressiv zu liberal nachzeichnen lässt. Am Beispiel des Präventionsbegriffs wird gezeigt, wie dieser immer wieder neu ausgehandelt wird, dabei inhaltliche Verschiebungen erfährt und auch im Kleide der Politik einer «New Public Health» Versatzstücke älterer Formen der Seuchenbekämpfung persistent bleiben. Gleichzeitig reichen präventionsbezogene Ansätze bis in die 1970er-Jahre zurück. Das Beispiel der Drogenpolitik zeigt dabei eindrücklich, wie unter dem Leitstern der Prävention ordnungspolitische Massnahmen in die Migrationspolitik übertragen und verstärkt werden konnten. Im Kontext von neuem Antietatismus erfährt schliesslich die als erste Säule definierte Prävention zunehmend Kritik, um dann im Schatten von jüngeren Ansätzen einer «Biomedical Health» nochmals an Relevanz einzubüssen.

### **Staatlichkeit, Bildung, Wissen**

Wie Subventionierung in der Weiterbildungspolitik zwar bereits in den 1950er-Jahren als aktives Steuerungsinstrument eingefordert wurde, jedoch nur schritt- und bereichsweise wirksam werden konnte, zeigt *Michael Geiss* in seinem Beitrag, der sich an der Entwicklung der Schweizerischen Vereinigung für Erwachsenenbildung (SVEB) orientiert. Den Promotoren einer integralen

Weiterbildungspolitik in der Schweiz, die seit 1951 in der SVEB organisiert waren, standen unterschiedliche Mittel zur Verfügung, ihr Verständnis einer allgemeinen Weiterbildung langfristig zu etablieren. Flankiert von internationalen Debatten trieb die SVEB eine «Begriffspolitik» voran, welche die «éducation permanente» diskursiv als berufliche und allgemeine Erwachsenenbildung als integralen Teil des öffentlichen Bildungswesens zu etablieren vermochte. Mit dem Rückenwind der Bildungsexpansionsdebatte konnte sich die SVEB als zentrale Wissensproduzentin im Bereich der Weiterbildung etablieren. Weiterbildung behielt ihren «heterogenen und fluiden Charakter», zumal mehrere Initiativen scheiterten, die eine umfassendere staatliche Subventionierung – und damit Regulierung – des Feldes vorsahen. Als Akteurin auf einem unübersichtlichen Feld blieb die SVEB auch nach dem Umbau von einer Anbieter- zu einer neoliberal inspirierten Abnehmersubventionierung zu Beginn der 1990er-Jahre durch den Aufbau eines Zertifizierungssystems im Weiterbildungsbereich bis heute zentral.

Die Stipendienpolitik war eines der zentralen Themen im Feld der Bildungspolitik während der Bildungsexpansionsphase, die in der Schweiz in der zweiten Hälfte der 1950er-Jahre einsetzte. Ausgehend von der wirtschaftlichen Forderung nach verstärkter Nachwuchsförderung und der etwas später einsetzenden Diskussion um mehr Chancengleichheit und bessere Aufstiegschancen für Jugendliche aus benachteiligten gesellschaftlichen Gruppen wurde von der Stipendienpolitik ein substanzieller Beitrag zur Förderung der Begabungsreserven erwartet. Der Beitrag von *Lucien Criblez* zeigt, wie sich das Verhalten des Staates in diesem Politikbereich während der 1960er- und 1970er-Jahre veränderte: Neben einem starken Ausbau der staatlichen Stipendienleistungen auf allen politischen Ebenen übernahm einerseits der Bund subsidiäre Verantwortung, indem er seit Mitte der 1960er-Jahre die Kantone bei ihren Aufwendungen für Stipendien massgeblich unterstützte. Die Kantone begannen ein «Projekt» der Selbstharmonisierung, um der Forderung nach Vergleichbarkeit der Stipendien, die periodisch insbesondere von der Bildungspolitik und den Studierenden vorgebracht wurde, und damit dem Prinzip der regionalen Bildungsgerechtigkeit Genüge zu tun. Die Lösung der wesentlichen Stipendienprobleme folgte in der Schweiz allerdings Grundsätzen des kooperativen Föderalismus. Dies steigerte einerseits die horizontale und vertikale Politikverflechtung und damit die Komplexität im Politikfeld in hohem Ausmass, andererseits führte es zu Harmonisierungsprozessen zwischen den Kantonen. Die nicht unberechtigte Kritik an einer ungerechten und für die Studierenden wenig transparenten Stipendiensituation ist allerdings bis heute nicht verstummt.

*Rahel Bühler* beschreibt in ihrem Artikel «zum Wandel des Politikfelds Jugend» den schrittweisen Auf- und Ausbau der Jugendpolitik in der Schweiz mit Blick auf die Erzeugung einer spezifischen Wahrnehmung von «Jugend» mittels der Produktion von Wissen über dieses Phänomen. Dieser Prozess wurde geprägt durch «nicht- und halbstaatliche Akteure sowie supranationale Einflussfaktoren». Insbesondere die Schweizerische UNESCO-Kommission und die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände haben einen veränderten Blick auf die Jugend antizipiert. Die Durchführung und Rezeption verschiedener Jugendstudien lässt nachvollziehen, wie der Jugend seit den späten 1960er-Jahren eine immer grössere Aufmerksamkeit zuteilwurde, wie sie sich als Zielgruppe der Aufmerksamkeit veränderte und wie sie schliesslich selbst als Akteurin in Erscheinung trat. Neben einer «Politik für die Jugend», entstanden in den 1970er-Jahren eine «Politik mit der Jugend» und eine «Politik der Jugend». Die Gründung der Eidgenössischen Kommission für Jugendfragen im Jahr 1978 markiert eine bundesweite Institutionalisierung dieses mittels der Jugendstudien strukturierten Politikfeldes. Das Entstehen einer Jugendpolitik in der Schweiz und deren Institutionalisierung innert weniger Jahre weist exemplarisch auf die damit verbundene Politikverflechtung im Mehrebenensystem hin.

In den 1960er- und 1970er-Jahren entstanden in der Schweiz mehr als vierzig bildungswissenschaftliche Forschungsstellen, viele davon in den kantonalen Verwaltungen. Am Beispiel dreier solcher Institutionen zeigt der Beitrag von *Christina Rothen*, wie die wissenschaftliche Expertise und die anwendungsorientierte Forschung innerhalb der Bildungsverwaltungen zu einer Verschmelzung von Verwaltungs- und Wissenschaftslogiken führten. Die Pädagogische Abteilung in Zürich, das Amt für Unterrichtsforschung und -planung in Bern und das Institut de recherche et de documentation pédagogique in Neuenburg führten wissenschaftlich begleitete Schulversuche und Studien durch, publizierten das erworbene Wissen in staatlichen, semistaatlichen und wissenschaftlichen Kontexten und bewegten sich damit gleichzeitig in der internationalen Welt der Bildungswissenschaft und in den amtlichen Hierarchien. Am Beispiel des Kantons Bern kann gezeigt werden, wie sich politische Akteure durch wissenschaftliche Expertise eine Beherrschung der inhaltlichen Komplexität erhofften – und in dieser Hoffnung enttäuscht wurden. Auf die planungsoptimistische Aufbruchstimmung folgte eine Desillusionierungswelle, welche sich auch institutionell manifestierte.

Die Formierung eines eigenständigen Politikfeldes zur Förderung und Koordination der Wissenschaft erfolgte seit den 1950er-Jahren. Die Formierung neuer Akteure, welche für dieses neue staatliche Aufgabenfeld zuständig sein sollten, war Grundvoraussetzung dieser «modernen» Wissenschaftspolitik.



Der Aufsatz von *Thomas Gees* kann aufzeigen, wie transnationale Impulse die 1960er-Jahre nachhaltig prägten und zu einer Gründung neuer Koordinationsinstrumente sowie zu einem Ausbau der Bundesverwaltung führten. Auf die erste Aufbruchstimmung folgte eine Phase der Konsolidierung, in welcher die Folgen der Expansion des staatlichen Engagements bearbeitet werden mussten. Dies zeigte sich unter anderem an der finanziellen Belastung der Hochschulkantone durch die zunehmende Anzahl Studierender, was bei den Medizinern zu wiederkehrenden, aber zunächst abgewendeten Forderungen nach einem *Numerus clausus* führte. Die föderalistischen Strukturen und die Realisierung der Wissenschaftspolitik innerhalb einer komplexen Mehrebenenrealität waren über den untersuchten Zeitraum stabil. Trotz des anfänglichen Glaubens, den Wissenschaftsbereich planen zu können, war die Wissenschaftspolitik nicht durch *top-down*-Steuerung, sondern durch komplexe Aushandlungsprozesse geprägt. Die Mitarbeit schweizerischer Akteure in internationalen Bildungsorganisationen (UNESCO, OECD, Europarat) seit den 1960er-Jahren ebnete den Weg zu einem neuen «belief system», das im Zuge einer rasanten Europäisierung um 1990 die während rund dreissig Jahren relativ stabile schweizerische Wissenschaftspolitik als Teil der europäischen verstand und damit «beinahe explosionsartig» veränderte.

Den Fokus auf das diskursive sowie politische «Ringens um die rare Resource der Hochqualifizierten» in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts in der Schweiz richtet der Artikel von *Ganga Jey Aratnam*. Entlang der Praktiken einer neokorporatistischen Wissensproduktion zwischen Politik, Wissenschaft und Wirtschaft, wie sie sich im Mehrebenensystem etabliert hatte, beschreibt er den Wandel staatlicher Reaktionen auf unterschiedliche Thesen zur Situation der Zu- und Abwanderung hoch qualifizierter Arbeitnehmender in der Schweiz. Bereits die datengestützte Zeitdiagnose von «brain drain» oder «brain gain» hing hochgradig von der Perspektive der Betrachter ab. Vor dem spezifischen Hintergrund neokorporatistischer Staatlichkeit in der Schweiz darf doch der steuernde Einfluss staatlicher Akteure auf die Arbeitsmarkt- und Qualifikationsstruktur nicht vernachlässigt werden, sondern kann im Gegenteil darauf aufmerksam machen, wie «Migrations-, Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Technologiepolitik interagieren». Ein eigentlicher «talent turn» sowohl in der endogenen als auch in der «importierten Bildungstertiarisierung» setzte hingegen, bei steigendem staatlichem Engagement, erst gegen Ende der 1980er-Jahre und im Kontext knapper öffentlicher Haushalte ein – und führte schliesslich zu einer breiten Akzeptanz der bereits geläufigen und nun verstärkten «transnationalen Humankapitalzirkulation».

## Bibliografie

- AB      Amtliches Bulletin der Bundesversammlung  
 BBl.    Bundesblatt  
 NZZ    Neue Zürcher Zeitung
- Aubry, Carla; Geiss, Michael; Magyar-Haas, Veronika; Oelkers, Jürgen: Bringing education back in. International perspectives on the relationship between state, culture and society, in: dies. (Hg.): *Education and the State. International Perspectives on a Changing Relationship*, London, New York 2015, S. 1–14.
- Bell, Daniel: *The Coming of Post-Industrial Society. A Venture in Social Forecasting*, New York 1973.
- Bernet, Brigitte; Gugerli, David: Sputniks Resonanzen. Der Aufstieg der Humankapitaltheorie im Kalten Krieg – eine Argumentationsskizze, in: *Historische Anthropologie* 19 (3), 2011, S. 433–446.
- Boden, Rebecca; Epstein, Debbie: Managing the research imagination? Globalisation and research in higher education, in: *Globalisation, Societies and Education* 4 (2), 2006, S. 223–236.
- Bogner, Alexander: *Wozu Experten? Ambivalenzen der Beziehung von Wissenschaft und Politik*, Wiesbaden 2005.
- Brändli-Traffelet, Sebastian: Verwaltung des Sonderfalles. Plädoyer für eine Verwaltungskulturgeschichte der Schweiz, in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 54, 2004, S. 79–89.
- Criblez, Lucien: Reform durch Expansion – zum Wandel des Gymnasiums und seines Verhältnisses zur Universität seit 1960, in: *VHS-Bulletin* 4, 2003, S. 30–37.
- Dadkhah, Kamran: *The Evolution of Macroeconomic Theory and Policy*, Dordrecht, New York 2009.
- Dahrendorf, Ralf: *Bildung ist Bürgerrecht. Plädoyer für eine aktive Bildungspolitik*, Hamburg 1968.
- Doering-Manteuffel, Anselm; Raphael, Lutz: *Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970*, Göttingen 2008.
- Eibach, Joachim: Verfassungsgeschichte als Verwaltungsgeschichte, in: *Kompass der Geschichtswissenschaft*, Göttingen 2002, S. 142–151.
- Eichenberger, Pierre: *Mainmise sur l'Etat social. Mobilisation patronale et caisse de compensation en Suisse (1908–1960)*, Lausanne 2015.
- Epiney, Astrid: Subsidiarität als verfassungsrechtlicher Grundsatz, in: *Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung (Hg.): Rapports suisses présentés au XIVème Congrès international de droit comparé*, Zürich 1994, S. 9–34.
- Evans, Peter B.; Rueschemeyer, Dietrich; Skocpol, Theda et al. (Hg.): *Bringing the State Back In*, Cambridge, New York 1985.
- Gees, Thomas: *Die Schweiz im Europäisierungsprozess. Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Konzepte am Beispiel der Arbeitsmigrations-, Agrar- und Wissenschaftspolitik, 1947–1974*, Zürich 2006.

- Geiss, Michael: Der Pädagogenstaat. Behördenkommunikation und Organisationspraxis in der badischen Unterrichtsverwaltung, 1860–1912, Bielefeld 2014.
- Genschel, Philipp; Zangl, Bernhard: Die Zerfaserung von Staatlichkeit und die Zentralität des Staates, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 20/21, 2007, S. 10–16.
- Giauque, David: Die schweizerische Bundesverwaltung im internationalen Vergleich: auf der Suche nach einer Verwaltungstradition, in: *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*, Zürich 2013, S. 47–60.
- Grimm, Dieter: Der Wandel der Staatsaufgaben und die Zukunft der Verfassung, in: ders. (Hg.): *Staatsaufgaben*, Frankfurt am Main 2000, S. 646.
- Grundmann, Reiner; Stehr, Nico (Hg.): *Expertenwissen. Die Kultur und die Macht von Experten, Beratern und Ratgebern*, Weilerswist 2010.
- Gugerli, David; Speich Chassé, Daniel: Wissensgeschichte. Eine Standortbestimmung, in: *Traverse* 19 (1), 2012, S. 85–100.
- Haas, Stefan: *Die Kultur der Verwaltung. Die Umsetzung der preussischen Reformen 1800–1848*, Frankfurt am Main 2005.
- Haas, Stefan; Hengerer, Mark: *Im Schatten der Macht. Kommunikationskulturen in Politik und Verwaltung 1600–1950*, Frankfurt am Main 2008.
- Habermas, Jürgen: *Technik und Wissenschaft als «Ideologie»*, Frankfurt am Main 2003.
- Häfelin, Ulrich: Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, in: *Zeitschrift für schweizerisches Recht* 1969, S. 549–741.
- Hangartner, Yvo: *Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen*, Bern 1974.
- Hürlimann, Gisela (Hg.): *Lobbying: Die Vorräume der Macht / Les antichambres du pouvoir*, Zürich 2016.
- Hurrelmann, Achim et al.: *Transforming the Golden-Age Nation State*, Basingstoke 2007.
- Jasanoff, Sheila: *The Fifth Branch. Science Advisers as Policymakers*, Cambridge 1994.
- Kaufmann, Franz Xaver: Diskurse über Staatsaufgaben, in: Grimm, Dieter (Hg.): *Staatsaufgaben*, Frankfurt am Main 2000, S. 15–41.
- Kreis, Georg: Viel Zukunft – erodierende Gemeinsamkeit. Entwicklungen nach 1943, in: Arlettaz, Silvia (Hg.): *Die Geschichte der Schweiz*, Basel 2014.
- Ladner, Andreas: Die wichtigsten institutionellen Reformen zwischen 1970 und 2010 in Bund, Kantonen und Gemeinden: Welche Rolle spielt die konjunkturelle Lage?, in: Soguel, Nils (Hg.): *Des politiques au chevet de la conjoncture*, Lausanne 2011, S. 149–174.
- Ladner, Andreas; Chappelet, Jean-Loup; Emery, Yves et al. (Hg.): *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*, Zürich 2013.
- Leendertz, Ariane: Das Komplexitätssyndrom: Gesellschaftliche «Komplexität» als intellektuelle und politische Herausforderung, in: dies.; Meteling, Wencke (Hg.): *Die neue Wirklichkeit. Semantische Neuvermessungen und Politik seit den 1970er-Jahren*, Frankfurt am Main, New York 2016, S. 93–131.

- Leibfried, Stephan; Huber, Evelyne; Lange, Matthew et al. (Hg.): *The Oxford Handbook of Transformations of the State*, Oxford 2015.
- Leimgruber, Matthieu: *Solidarity Without the State? Business and the Shaping of the Swiss Welfare State, 1890–2000*, Cambridge 2011.
- Lengwiler, Martin: *Risikopolitik im Sozialstaat. Die schweizerische Unfallversicherung 1870–1970*, Köln 2006.
- Lutterbeck, Klaus-Gert: Methodologische Reflexionen über eine politische Ideengeschichte administrativer Praxis, in: *Jahrbuch für europäische Verwaltungsgeschichte* 15, 2003, S. 337–366.
- Mach, André: *Associations d'intérêt*, in: *Handbuch der Schweizer Politik*, Zürich 2014, S. 413–434.
- Metzler, Gabriele: *Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft*, Paderborn 2005.
- Nellen, Stefan; Nienhaus, Agnes; Sardet, Frédéric; Schiedt, Hans-Ulrich (Hg.): *Verwalten und regieren*, *Traverse* 18 (2), 2011.
- Parkinson, Cyril Northcote; Kaufmann, Richard; Below, Hans Jürgen: *Parkinsons Gesetz und andere Untersuchungen über die Verwaltung*, Düsseldorf 2005.
- Picht, Georg: *Die deutsche Bildungskatastrophe*, München 1965.
- Raphael, Lutz: Die Verwissenschaftlichung des Sozialen als methodische und konzeptionelle Herausforderung für eine Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts, in: *Geschichte und Gesellschaft* 22 (2), 1996, S. 165–193.
- Rehbinder, Manfred: *Rechtssoziologie. Ein Studienbuch*, München 2014.
- Resnik, Julia: International Organizations, the «Education-Economic Growth» Black Box, and the Development of World Education Culture 1, in: *Comparative Education Review* 50 (2), 2006, S. 173–195.
- Rohstock, Anne: Antikörper zur Atombombe. Verwissenschaftlichung und Programmierung des Klassenzimmers im Kalten Krieg, in: *Den kalten Krieg denken. Beiträge zur sozialen Ideengeschichte*, Essen 2014, S. 259–284.
- Rothgang, Heinz; Schneider, Steffen (Hg.): *State Transformations in OECD Countries. Dimensions, Driving Forces, and Trajectories*, Basingstoke 2015.
- Saladin, Peter: Holzwege des kooperativen Föderalismus, in: *Festschrift Bundesrat H. P. Tschudi zum 60. Geburtstag am 22. Oktober 1973*, Bern 1973, S. 237–258.
- Saladin, Peter: Bund und Kantone. Autonomie und Zusammenwirken im schweizerischen Bundesstaat, in: *Zeitschrift für schweizerisches Recht* 103, 1984, S. 435–590.
- Sartori, Giovanni: *Demokratietheorie*, Darmstadt 1997.
- Schweizerische Bundeskanzlei, Informationsdienst: Pressemitteilung Abschluss des Projektes EFFI QM-BV, 17. Juni 1996, [www.admin.ch/cp/d/1996Jun18.171421.6173@idz.bfi.admin.ch.html](http://www.admin.ch/cp/d/1996Jun18.171421.6173@idz.bfi.admin.ch.html), Stand: 15. August 2016.
- Schweizerische Bundeskanzlei: *Schlussbericht Regierungs- und Verwaltungsreform*, Bern 2000a.
- Schweizerische Bundeskanzlei: *Bürgernah und wirksam. Regierungs- und Verwaltungsreform*, Bern 2000b.

- Schweizerische Eidgenossenschaft: Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget. Ihr Kompetenzzentrum für wirkungsorientierte Verwaltungsführung, 17. September 2015, [www.flag.admin.ch/d/index.php](http://www.flag.admin.ch/d/index.php), Stand: 5. September 2016.
- Starke, Peter; Obinger, Herbert: Pioneers of Paradigmatic Change? Welfare State Restructuring in Small Open Economies, in: Rothgang, Heinz; Schneider, Stefan (Hg.): State Transformations in OECD Countries. Dimensions, Driving Forces, and Trajectories, Basingstoke 2015, S. 189–206.
- Stehr, Nico: Arbeit, Eigentum und Wissen. Zur Theorie von Wissensgesellschaften, Frankfurt am Main 1994.
- Stengel, Karl: Die Parlamentsdienste im Bund – ihre Entstehung, Arbeitsweise und verfassungsrechtliche Grundlage, Bern 1977.
- Studer, Brigitte: Soziale Sicherheit für alle? Das Projekt Sozialstaat, in: Etappen des Bundesstaates. Staats- und Nationsbildung der Schweiz, 1848–1998, Zürich 1998, S. 159–186.
- Tanner, Jakob: Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert, München 2015.
- Thom, Norbert et al.: Evaluation FLAG. Konzept zur Beurteilung von FLAG. Erste Beurteilung. Bericht zuhanden der Steuergruppe FLAG, Luzern 1998, [www.flag.admin.ch/d/dokumentation/doc/2-3-3evalbericht9811.pdf](http://www.flag.admin.ch/d/dokumentation/doc/2-3-3evalbericht9811.pdf), Stand: 5. September 2016.
- Urio, Paolo: Mirage-Affäre, Historisches Lexikon der Schweiz, 25. August 2009, [www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D17348.php](http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D17348.php), Stand: 15. August 2016.
- Vatter, Adrian: Föderalismus, in: Knoepfel, Peter et al. (Hg.): Handbuch der Schweizer Politik, Zürich 2014a, S. 119–143.
- Vatter, Adrian: Das politische System der Schweiz, Baden-Baden 2014b.
- Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, Tübingen 1921.

## **Staatlichkeit als Praxis**



# Vermarktlichung des Gemeinnützigen?

## Neuordnungen des *public-private mix* in der Altersvorsorge Ende des 20. Jahrhunderts

MATTHIAS RUOSS

Die kontinentaleuropäischen und überseeischen Sozialstaaten durchlaufen seit rund drei Jahrzehnten fundamentale Transformationsprozesse. Trotz stabiler Sozialquoten zeigen sich in allen westlichen Ländern Veränderungen, die sowohl die Programmatik als auch die Praxis sozialstaatlicher Wohlfahrtsproduktion betreffen. Noch 1985 ging Gøsta Esping-Andersen davon aus, dass der Sozialstaat «politics against markets» verwirklicht, insofern er – als Regulator, Umverteiler und Arbeitgeber – Nichterwerbsarbeit aus spezifischen Gründen und über lange Zeiten hinweg zulässt oder sogar ermutigt.<sup>1</sup> In der Zwischenzeit ist diese Perspektive der vergleichenden Wohlfahrtsforschung nicht nur differenziert, sondern umgekehrt worden.<sup>2</sup> Gemäss Kees van Kersbergen vermarktlichen sich die Sozialstaaten immer stärker, um international wettbewerbsfähig zu bleiben. Die Sozialpolitik sei heutzutage mehr damit beschäftigt, die Wirtschaft zu internationalisieren als die Bürger und Bürgerinnen vor den Folgen der globalisierten Märkte zu schützen: Sozialstaaten realisieren primär «politics for markets», so van Kersbergen.<sup>3</sup>

Der skizzierte idealtypische Wandel der Kernfunktionen und Handlungsmodi von Sozialstaaten ist von der sozialwissenschaftlichen Forschung breit untersucht und dokumentiert worden.<sup>4</sup> Ein Vielzahl von Studien hat sich mit der Vermarktlichung oder Ökonomisierung sozialstaatlicher Politik beschäftigt und dabei auf so unterschiedliche Bereiche wie die Privatisierung von Fürsorgeaufgaben oder ganzer Versicherungszweige,<sup>5</sup> die Einführung aktivierender Arbeitsmarktpolitiken<sup>6</sup> oder die Etablierung sogenannter Wohlfahrtsmärkte fokussiert.<sup>7</sup> Obwohl der Forschungsstand thematisch sehr umfassend

1 Esping-Andersen, Gøsta 1985.

2 Vgl. Mayer, Karl Ulrich 2001; Conrad, Christoph 2013, S. 575.

3 Kersbergen, Kees van 2000, S. 27. Vgl. auch Iversen, Torben/Soskice, David 2015.

4 Vgl. zum Beispiel Pierson, Paul 1996; Evers, Adalbert/Heinze, Rolf G. 2008; Bonoli, Giuliano/Natali, David 2012; Lessenich, Stephan 2013.

5 Christen, Christian 2011.

6 Scherschel, Karin/Streckeisen, Peter/Krenn, Manfred 2002.

7 Bode, Ingo 2008.



ist, fehlen länderspezifische Mikrountersuchungen mit historischem Tiefgang. Viele Studien bleiben statische und übergeneralisierte Momentaufnahmen oder verstecken sich hinter makrosoziologischen Tendenz- und Entwicklungsbegriffen, ohne die historische Dimension zu berücksichtigen. Oftmals werden daher die Komplexität und Vielschichtigkeit des Wandels, vor allem aber die Kontinuitäten, die ihn überdauerten, nur unzulänglich erfasst. Gerade mit Blick auf komplex ausgestaltete Modelle öffentlich-privater Koproduktion von Wohlfahrt durch zivilgesellschaftliche Akteure und öffentliche Institutionen sollte, wie es im Folgenden zu zeigen gilt, auf einer konsequenten Historisierung bestanden werden. Mit der hier vorgelegten zeithistorischen Analyse des *public-private mix* in der schweizerischen Altersvorsorge soll ein Beitrag zur Beseitigung dieses Forschungsdesiderats geleistet werden.

Zu Beginn wird ein kurzer historischer Überblick über die Entstehung der finanz- und arbeitsteiligen Zusammenarbeit zwischen der gemeinnützigen Stiftung Pro Senectute und dem Bund gegeben. Sodann wird dargelegt, wie Ökonomen, Finanzexperten und Statistiker im «Epochenbruch» der 1970er-Jahre eine Krise des Sozialstaates diagnostizierten, die sich auch auf das System der Altersvorsorge und die Zusammenarbeit zwischen Pro Senectute und dem Bund auswirkte.<sup>8</sup> Anschliessend wird der Bogen in die 1990er-Jahre geschlagen, in der sich der Krisendiskurs noch einmal verschärfte und die öffentlich-private Partnerschaft neu verhandelt und teilweise neu geregelt wurde. Zum Schluss soll die im Titel aufgeworfene Frage diskutiert werden, inwiefern es sich bei der vorgelegten Geschichte um eine Entwicklung handelt, die als Vermarktlichung des Gemeinnützigen begriffen werden kann.

## Die Entstehung des Vier-Säulen-Systems in der Altersvorsorge bis 1972<sup>9</sup>

Im Unterschied zu anderen westlichen Industrienationen verfügte die Schweiz lange Zeit nicht über die nötige verfassungsrechtliche Legitimation, in der Sozialpolitik aktiv zu werden. Zudem war über die sozialstaatlichen Ausbauschritte an der Urne abzustimmen. Die Entwicklung des Schweizer Sozialstaats verlief deshalb nicht gradlinig, sondern über zahlreiche kompromissbedingte Umwege. Auf politische Niederlagen oder wirtschaftlich bedingte Verzögerungen reagierte der Bund oftmals mit einer Politik der Hintertüren, die es gemeinnützigen privaten Organisationen erlaubte, die Sozialstaatsentwicklung

8 Doering-Manteuffel, Anselm/Raphael, Lutz 2011.

9 Für dieses Kapitel vgl. Ruoss, Matthias 2015, S. 91–186.

«von unten» voranzutreiben und ihr damit eine Richtung vorzugeben. Auch bei der Bekämpfung der Altersarmut war der Bund früh dem Subsidiaritätsprinzip verpflichtet. Mit der Subventionierung der 1917 in Winterthur gegründeten Stiftung Pro Senectute und ihrer kantonalen Komitees unterstützte er die spendenfinanzierte private Altersfürsorge, die vor allem finanzielle Hilfeleistungen für bedürftige alte Menschen umfasste. Obwohl es sich bei den seit 1929 gewährten Subventionen anfangs um wenig mehr als symbolische Zuschüsse handelte – der Bundesrat befürchtete eine «Lähmung der privaten Tätigkeit»<sup>10</sup> –, schuf der Bund damit die Basis für eine enge sozialpolitische Zusammenarbeit, die bis heute andauert.

Der «Bundesbeschluss betreffend die Unterstützung bedürftiger Greise» vom 16. März 1929 leitete eine Sozialstaatsentwicklung ein, die ein «Arrangement der Wohlfahrtsproduktion» hervorbrachte, das typisch ist für die Schweiz.<sup>11</sup> Als Ersatz für das 1931 von den Stimmbürgern verworfene erste AHV-Gesetz (Lex Schulthess) richtete der Bund ab 1934 ein Fürsorgesystem ein, das die mit Bundesgeldern finanzierte Hilfe für bedürftige Greise und Witwen ergänzend zur Stiftung an die Kantone delegierte. Mit dieser Aufgabenteilung legte er den Grundstein für den subsidiären Aufbau des staatlichen Altersvorsorgesystems. Aus einer historischen Perspektive markierte die Einführung der AHV 1948 denn auch keine Zäsur in der Sozialstaatsentwicklung. Auf Druck der Pensionskassen und der privaten Versicherungseinrichtungen entschied sich der Bund gegen existenzsichernde Renten und für die Weiterführung des Fürsorgesystems als zusätzliches Sicherungsnetz, das 1965 in das System der Ergänzungsleistungen überführt wurde.<sup>12</sup> Die Einführung der bis heute existierenden Ergänzungsleistungen läutete den definitiven Verzicht auf das Prinzip existenzsichernder Renten zugunsten von «Basisrenten» ein – ein Begriff, der Ende der 1950er-Jahre in die Diskussion eingebracht worden war.

Das duale staatliche Altersvorsorgesystem (Versicherung und bedarfsabhängige Fürsorge, erste Säule) der Schweiz, das 1972 durch das Pensionskassenobligatorium (zweite Säule) und die freiwillige Selbstvorsorge (dritte Säule) ergänzt und in der Verfassung verankert wurde, ist ein Unikum in der «world of pension systems».<sup>13</sup> Anders als in europäischen Ländern, wo eine existenzsichernde staatliche Altersversicherung existiert, wie etwa in Deutschland, Frankreich oder Italien, gibt es hierzulande nur eine Basisversicherung, deren

10 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Erlass eines Bundesbeschlusses betreffend die Unterstützung bedürftiger Greise, BBl. 1928, S. 627.

11 Ebd., S. 625–633; Kaufmann, Franz Xaver 2004, S. 27–82.

12 Leimgruber, Matthieu 2008, S. 116–186.

13 Es sollte allerdings noch bis 1985 dauern, bis das entsprechende Gesetz über die berufliche Vorsorge implementiert wurde.

sozialpolitisches Ziel nicht in der Sicherung des Lebensstandards besteht, sondern in erster Linie einen armutsfreien Ruhestand ermöglichen soll. Obwohl auch andere Länder wie Dänemark, Grossbritannien oder die Niederlande Basisversicherungsmodelle kennen, existieren dort keine zusätzlichen, nachgelagerten staatlichen Sicherungssysteme, welche die Gliedstaaten und die private Fürsorge organisatorisch und finanziell integrieren – stattdessen kompensieren sie die relativ tiefen staatlichen Renten mit einer beruflichen Altersvorsorge, die im Vergleich zur Schweiz einen höheren Versicherungsgrad aufweist. In keinem europäischen Land wird die staatliche Altersvorsorge wie in der Schweiz ergänzend zur Basisversicherung als Verbundaufgabe verstanden, an der sich der Bund, die Kantone und eine gemeinnützige private Organisation beteiligen (neben der Pro Senectute seit 1939 auch Pro Juventute, seit 1966 Pro Infirmis). Das in der Zwischenkriegszeit vorgespurte gesamtschweizerische System der Altersvorsorge besteht somit nicht aus drei, sondern aus vier Säulen (AHV/EL, berufliche Vorsorge, Selbstvorsorge, gemeinnützige Altersfürsorge). Dabei nimmt die Stiftung Pro Senectute nicht nur «die Stellung einer unerlässlichen vierten Säule der Altersvorsorge ein. Historisch betrachtet wäre unsere Stiftung sogar die erste Säule», wie der Präsident der Abgeordnetenversammlung und ehemalige Bundesrat Hans Peter Tschudi an der Jubiläumsfeier 1992 zu Recht betonte.<sup>14</sup>

## Die Krise des Sozialstaates «nach dem Boom»

In seinem Richtlinienbericht vom 13. März 1972 zur Regierungspolitik für die Legislaturperiode 1971–1975 hielt der Bundesrat fest: «Angesichts der grossen und noch ständig wachsenden Zahl der Betagten tritt die Aufgabe des Bundes, dazu beizutragen, dass unsere Mitbürgerinnen und Mitbürger ihren Lebensabend sinnvoll und glücklich verbringen können, immer stärker in den Vordergrund. [...] Einen bedeutenden Schritt, um unsere Ziele zu verwirklichen, stellt die achte AHV-Revision dar, die wir Ihnen mit Botschaft vom 1. Oktober 1971 unterbreitet haben. Mit dieser Revision sollen die bisherigen Basisleistungen der AHV und der IV weitgehend zu existenzsichernden Leistungen ausgebaut werden. Die grundsätzliche Bejahung dieses hohen *Zieles der Vorsorge* setzt die Bereitschaft voraus, die damit verbundenen wirtschaftlichen Auswirkungen – verschlechterte Wettbewerbsstellung der Wirtschaft und zusätzliche Belastung für den einzelnen Erwerbsbeteiligten – zu tragen.»<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Abgeordnetenversammlung 22. Juni 1992, SSA, Ar 504, S. 10 f.

<sup>15</sup> Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1971–1975 vom 13. März 1972, BBl. 1972, S. 1025–1088 (Hervorhebung im Original).

Gemäss dem Bericht stehen Sozialpolitik und Marktwirtschaft im Gegensatz zueinander: Je umfassender die soziale Sicherheit, desto grösser die ökonomische Belastung, sowohl für die Volkswirtschaft als auch für Arbeitgeber und Arbeitnehmende. Jeder Ausbau des Sozialstaates geht demzufolge auf Kosten der Märkte und der individuellen Wirtschaftsfreiheit. Oder in den Worten des Bundesrates: Jede Sozialstaatsentwicklung setzt eine «Bereitschaft» voraus, diese Einhegungen und Beschränkungen in Kauf zu nehmen.

Mit den beiden Ölkrisen 1973 und 1979 endete nicht nur der «kurze Traum immerwährender Prosperität», auch die «Bereitschaft» zum «politics against markets» realisierenden Sozialstaat ging verloren.<sup>16</sup> In nahezu allen westlichen Industriestaaten folgte auf die wirtschaftliche Rezession ein Umbeziehungsweise Abbau von Wohlfahrtsstaatlichkeit.<sup>17</sup> Vorausgegangen waren intensive sozialpolitische Debatten darüber, wie Transferflüsse in komplexen Wohlfahrtssystemen zu laufen haben und Umverteilungsprozesse gestaltet sein sollten – zwischen Armen und Reichen, zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmenden, zwischen Einheimischen und Fremden, zwischen den verschiedenen Generationen und zwischen den Geschlechtern.<sup>18</sup> Darüber hinaus stand ganz grundsätzlich zur Disposition, welche privaten, betrieblichen, zivilgesellschaftlichen und staatlichen Akteure und Institutionen in der *mixed economy of welfare* welche sozialen Aufgaben übernehmen und welche Kosten sie schultern sollen.<sup>19</sup> Die Krise des Sozialstaates war damit auch eine ordnungspolitische Krise, in der die sozialpolitische Verantwortung innerhalb der Gesellschaft neu verhandelt wurde, nicht nur in der Schweiz, sondern in allen westlichen Industriestaaten.<sup>20</sup>

Die von der Wirtschaftskrise besonders hart getroffene Schweiz befand sich Ende der 1970er-Jahre in einer ambivalenten Situation:<sup>21</sup> Zum einen standen dem Schweizer Sozialstaat noch etliche Ausbauschritte (gerade im Bereich der Ergänzungsleistungen) und die Einführung wichtiger Sozialversicherungszweige (Arbeitslosenversicherung 1982, Krankenversicherung 1996 und Mutterschaftsversicherung 2005) bevor, zum anderen setzte auch hierzulande eine finanzökonomische und rechtsbürgerliche Kritik an staatlicher Sozialpolitik ein. Angesichts der rezessionsbedingten Haushaltsdefizite und der steigenden Sozialabgaben, aber auch im Wissen um die demografische Alterung zweifelten

16 Lutz, Burkart 1989.

17 Schubert, Klaus/Hegeli, Simon/Bazant, Ursula 2008, S. 17.

18 Matter, Sonja 2015, S. 441 f.

19 Powell, Martin A. 2007.

20 Lessenich, Stephan 2013.

21 Müller, Margrit/Woitek, Ulrich 2012, S. 158.

Ökonomen, Finanzexperten und Statistiker die Finanzierbarkeit der Sozialwerke immer stärker an.

In der Schweiz wurde die finanzökonomische Kritik am Sozialstaat zuerst an der Hochschule St. Gallen laut, danach auch an den Universitäten Basel und Freiburg. 1977 legte das Institut für Versicherungswirtschaft der Hochschule St. Gallen eine vielbeachtete «Perspektivstudie» vor, welche die künftigen Sozialversicherungskosten bis ins Jahr 2000 prognostizierte.<sup>22</sup> Der Betriebswirt Walter Ackermann, geschäftsführender Direktor des Instituts und Leiter der Studie, fasste die Ergebnisse in der ebenfalls sozialstaatskritischen «Neue Zürcher Zeitung» wie folgt zusammen: «Jeder Versuch, die zukünftige Entwicklung der Sozialaufwendungen über einen längeren Zeitabschnitt vorauszubestimmen, bleibt mit vielen Unsicherheitsfaktoren behaftet. Ueber die generellen Entwicklungstendenzen besteht jedoch weitgehend Einigkeit: Der Sozialversicherungshaushalt wird auch in Zukunft einen wachsenden Anteil des Sozialprodukts beanspruchen.»<sup>23</sup> Angesichts dieser Prognose riet er, «künftige sozialpolitische Massnahmen stärker als bis anhin auch aus ökonomischer Sicht zu beurteilen und zu planen».<sup>24</sup> Auch die drei Wirtschaftsprofessoren Gottfried Bombach, Henner Kleinewefers und Luc Weber forderten 1978 in einem Gutachten, das sie im Auftrag der Schweizerischen Nationalbank und des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements verfassten: «Der Umfang und die Bedeutung der Sozialpolitik sind bereits heute so gross, und für die Zukunft sind so schwerwiegende Probleme für die Sozialpolitik zu erwarten, dass ein Weiterausbau der sozialen Sicherheit in den bisherigen Bahnen ohne eine gründliche Abklärung der volkswirtschaftlichen Probleme nicht verantwortet werden kann.»<sup>25</sup>

Vertreter des politischen Freisinns und die Arbeitgeberverbände nahmen diese Argumentation auf und sprachen sich ebenfalls gegen den Leistungsausbau der Sozialversicherungen aus und forderten einen «Marschhalt», insbesondere im Bereich der Altersvorsorge.<sup>26</sup> Nach der im Bericht des Bundesrates erwähnten achten AHV-Revision von 1973/75, die noch einmal eine substanzielle Erhöhung der Renten brachte, plädierte die FDP für einen Ausbaustopp der AHV. Das «Einfrieren des Sozialstaates», so Hans Ulrich Jost, begann bereits in der Frühjahrssession, als der Nationalrat beschloss, nicht auf die vom Bundesrat mit der neunten AHV-Revision vorgeschlagene Anbindung der Renten

22 Ackermann, Walter 1977.

23 NZZ, 18. Oktober 1977.

24 Ebd.

25 Bombach, Gottfried/Kleinewefers, Henner/Weber, Luc 1978, S. 236.

26 Studer, Brigitte 2012, S. 953.

an die Preis- und Lohnentwicklung (Volldynamisierung) einzutreten.<sup>27</sup> Die Arbeitgeberverbände störten sich am als keynesianisch apostrophierten Interventionismus, wobei konkret moniert wurde, dass die Lohnbeiträge die indirekten Arbeitskosten erhöhten, vor allem wurde von dieser Seite aber grundsätzlich am Prinzip der Umverteilung gerüttelt und tiefere Staatsausgaben verlangt. Genau diese Richtung verfolgte der Bundesrat mit den Sofortmassnahmen der Jahre 1976/77, die eine Reduktion der Bundesbeiträge und mehr Eigenfinanzierung der Sozialwerke vorsahen. Damit zielte er auf die Implementierung einer monetaristischen Geldpolitik und einer restriktiven Fiskalpolitik ab, deren Zweck die Rückführung der Teuerung sowie die Stabilisierung der während der 1960er-Jahre stark angewachsenen Staatsquote und der Ausgleich des Bundesbudgets waren. Trotz des Verzichts auf die Volldynamisierung der Renten (die «Neue Zürcher Zeitung» sprach von «ungedekte[n] Blankochecks für die Zukunft»)<sup>28</sup> zugunsten eines Mischindexes ergriff 1977 ein rechtsbürgerliches Komitee das Referendum gegen die neunte AHV-Revision. Letztere schaffte zwar die Abstimmungshürde, doch richteten sich sämtliche weiteren Revisionen nach der Doktrin, die Grenze der sozialstaatlichen Belastbarkeit sei erreicht und es gehe nur noch um die Konsolidierung der zweiten, der dritten und der vierten Säule.<sup>29</sup>

## Die neunte AHV-Revision und die Verbetriebswirtschaftlichung der Stiftung Pro Senectute

Bis Mitte der 1970er-Jahre konnte sich Pro Senectute auf den Bund als Partner verlassen. Zusammen mit den anderen beiden grossen Pro-Organisationen nahm sie seit 1966 Jahr für Jahr fixe Pauschalsubventionen entgegen, die sie für die individuelle Unterstützung sogenannter Härtefälle verwendete. Gleichzeitig baute sie ihr soziales Dienstleistungsangebot mit eigenen Spendeneinnahmen aus. Mit der Einführung der AHV und der Wohlstandsentwicklung in der Hochkonjunktur der Nachkriegszeit verschwand das Phänomen Altersarmut langsam aus dem Alltag, womit die nichtmaterielle Altershilfe für die immer besser gestellten und länger lebenden alten Menschen an Bedeutung gewann. Parallel dazu entstand unter dem Einfluss der neuen sozialen Bewegungen eine Reihe von Vereinen und Organisationen, darunter auch mehrere Selbsthilfeorganisationen, die sich ihrer neuen konsumtiven Bedürfnisse und politischen

27 Jost, Hans-Ulrich 2007, S. 129.

28 NZZ, 20. Januar 1974.

29 Zur Konsolidierung der zweiten und der dritten Säule vgl. Leimgruber, Matthieu 2008, S. 263–279.

Anliegen annahmen.<sup>30</sup> Durch die aufkommende Konkurrenz drohte Pro Senectute in den 1970er-Jahren ihre dominante Stellung auf dem Feld der privaten Altersfürsorge zu verlieren.

Doch nicht nur die zivilgesellschaftliche Konkurrenz bereitete Pro Senectute Sorgen, auch die neue, im Rahmen der neunten AHV-Revision von 1979 etablierte Subventionierungspraxis des Bundes im Bereich der Altershilfe schwächte ihre Position. Analog zu den Entwicklungen in der Invalidenversicherung postulierte der Bundesrat, dass eine wirksame Hilfe für alte Menschen nicht auf Geldleistungen beschränkt sein könne, sondern auch Sachleistungen umfassen solle.<sup>31</sup> De facto kam dieser Entscheid einem Ausbau des Sozialstaates gleich. Zugleich markierte er aber auch einen Wandel von Wohlfahrtsstaatlichkeit, den Christoph Conrad als Übergang «von älteren Formen des «sorgenden» und sichernden Sozialstaats zu neuen Handlungszielen eines aktivierenden oder gewährleistenden Staates» beschreibt.<sup>32</sup> Sich ergänzend zur Bekämpfung der Altersarmut auch im Bereich der Altershilfe zu engagieren, bedeutete ein neues Verständnis von sozialer Sicherheit als gesellschaftlicher Teilhabe, das in der sozialpolitischen Formel «Integration vor Rente» seine Entsprechung fand.<sup>33</sup> Dahinter verbirgt sich eine neue sozialpolitische Rationalität: Nicht mehr nur der Staat sollte soziale Sicherheit garantieren, auch die Gesellschaft und ihre Mitglieder selbst stehen (wieder) in der Verantwortung.<sup>34</sup> Die Übertragung der sozialpolitischen Verantwortung auf alte Menschen manifestierte sich in der Fokussierung der Altershilfe auf Massnahmen, die es alten Menschen ermöglichen, den Eintritt in ein Heim aufzuschieben. Dazu gehörten Haushaltshilfe, Hilfe bei der Körperpflege, Mahlzeitendienst, aber auch Beratungsangebote und Beschäftigungsprogramme. Auch in der Finanzierung dieser Hilfeleistungen ging der Bund neue Wege. Während Pro Senectute zur Finanzierung ihrer individuellen Finanzhilfen weiterhin eine Pauschalsubvention bekam (die in der Folge allerdings stagnierte),<sup>35</sup> schuf die Revision im Bereich der Altershilfe eine «freiheitlichere Ordnung».<sup>36</sup> Neben Pro Senectute waren nun auch andere gemeinnützige private Organisationen berechtigt, Subventionen für ihre Al-

30 Bütschi, Danielle/Cattacin, Sandro 1993, S. 367–373.

31 Die verfassungsmässige Grundlage für die Gewährung von Sachleistungen wurde durch BV, Art. 34<sup>quater</sup> Abs. 2 geschaffen, der am 3. Dezember 1972 von Volk und Ständen angenommen wurde.

32 Conrad, Christoph 2013, S. 561.

33 Vgl. Germann, Urs 2008. Obwohl «Integration» in erster Linie die Eingliederung von Menschen in den Arbeitsmarkt meint, umfasst sie ebenfalls die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben.

34 Vgl. Lessenich, Stephan 2013.

35 Vgl. Jahresberichte 1979–1990, SSA, Ar 504.15.10.

36 Protokoll DK vom 4. Dezember 1974, SSA, Ar 504, S. 6 f.

tershilfe zu erhalten. Mit anderen Worten: Das seit 1929 bestehende Arrangement zwischen Pro Senectute und dem Bund wurde durch ein neues Subventionssystem ergänzt, das unter anderem Organisationen wie das Rote Kreuz, Caritas und diverse lokale Spitex-Vereine integrierte.<sup>37</sup> Ausschlaggebend dafür waren ein praktisches und ein grundsätzliches Argument: Zum einen unterhielt Pro Senectute kein flächendeckendes Dienstleistungsnetz für das ganze Land, das allen alten Menschen mehr oder weniger dieselben Altenhilfen anbot. Zum anderen sah das Parlament in der Privilegierung der Stiftung eine Ungerechtigkeit gegenüber den anderen Organisationen. «Wir möchten ja alle, die bei der Betagtenarbeit tätig sind, gleich behandeln», wie SP-Nationalrat Albert Eggli bei der Beratung der Revision betonte.<sup>38</sup>

Die neunte AHV-Revision von 1979 beendete die langjährige Sozialpartnerschaft zwischen Pro Senectute und dem Bund zwar nicht, markierte aber dennoch einen Neuanfang. Während der Bund im Kampf gegen die Altersarmut nach wie vor ausschliesslich auf Pro Senectute setzte, kooperierte er in der Altershilfe mit verschiedenen anderen gemeinnützigen privaten Organisationen. Mit der politischen Neuordnung des *public-private mix* war «die enge Zusammenarbeit zwischen Pro Senectute und dem Bund gefährdet», so die «Neue Zürcher Zeitung».<sup>39</sup> Auch Pro Senectute interpretierte die Revision als Rückschlag: «Wo mehr Empfänger sind, reduziert sich der Anteil des Einen, sofern die aufteilbare Summe nicht grösser wird. Und dazu bietet die heutige Finanz- und Tresorsituation des Bundes keine guten Perspektiven», wie der Präsident des Direktionskomitees Rudolf Meier prognostizierte.<sup>40</sup>

Um sich vom Bund als Subventionsgeber zu emanzipieren, aber auch um das Dienstleistungsangebot den veränderten Lebensumständen alter Menschen anzupassen, leitete Pro Senectute eine Reihe von Reformen ein.<sup>41</sup> In einem ersten Schritt ergriff sie diverse Massnahmen zur «einheitlichen Image-Gestaltung».<sup>42</sup> Um ihr Profil zu schärfen und ihren nationalen Auftritt zu vereinheitlichen (vorausgegangen war eine Imagestudie mit schlechten Ergebnissen),<sup>43</sup> begann sie, für alle Kantonalkomitees gemeinsame und verbindliche soziale

37 Vgl. Haushilfedienste Spitex, Grundakten, BAR E3340B#555.34/53.

38 AB 1977 N, S. 924. Albert Eggli wurde 1993 zum Präsidenten des Stiftungsrates von Pro Senectute gewählt.

39 NZZ, 24. November 1975.

40 Protokoll DK vom 4. Dezember 1974, SSA, Ar 504, S. 6 f. Für die Entwicklung der Gesamtsubventionen des Bundes (gestützt auf ELG und AHVG) seit 1966 vgl. [www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/dienstleistungen/history/01/00/13/04.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/dienstleistungen/history/01/00/13/04.html), Stand: 9. Mai 2016.

41 Auf die AHV-Subventionen bestand kein Rechtsanspruch, wie ein Leiturteil des Eidgenössischen Versicherungsgerichts 1990 festhielt, vgl. BGE 116 V 318.

42 Jahresbericht 1979, SSA, Ar 504.15.10, S. 1.

43 Vgl. Image-Studie 1974, SSA, Ar 504.12.27.



Zielsetzungen zu definieren, die sie im «Leitbild 1981» festhielt.<sup>44</sup> In einem zweiten, weitaus grösseren Schritt lancierte Pro Senectute ein Mammutreformprojekt namens «Strukturentwicklung Pro Senectute Schweiz».<sup>45</sup> Für dieses Projekt, das Anfang der 1980er-Jahre initiiert wurde, engagierte sie die Beratungsgruppe für Verbandsmanagement (B'VM), eine in Bern ansässige Consulting-Firma mit engen Verbindungen zur Forschungsstelle für Verbands- und Genossenschafts-Management der Universität Freiburg.<sup>46</sup> Im Rahmen dieser Zusammenarbeit machte sich erstmals der Einfluss von Betriebsökonomien bemerkbar. Namentlich Charles Giroud und Peter Schwarz, beides Mitarbeiter der Beratungsgruppe und Gründungsmitglieder der Forschungsstelle, die Jahre später als Väter des «Freiburger Management-Modell für NPOs» bekannt werden sollten,<sup>47</sup> halfen in den folgenden Jahren als externe Verbandsberater tatkräftig mit, Pro Senectute zu einem kundenorientierten Dienstleistungsunternehmen umzubauen.

Die langjährige Kooperation begann mit einer «Strukturanalyse», die Giroud und Schwarz als Auftragsarbeit erstellten und deren Ergebnisse sie in einem Zwischenbericht festhielten.<sup>48</sup> Aufgrund von schriftlichen Umfragen bei den leitenden Mitarbeitenden von Pro Senectute wurden zwei zentrale Problemschwerpunkte ausgemacht: Zum einen fehle eine übergeordnete «Stiftungspolitik», die festlege, wie die im «Leitbild 1981» formulierten sozialen Ziele konkret erreicht werden. Ein zentrales Problem sei dabei die Finanzierung der gemeinnützigen Arbeit, die es angesichts der neuen Subventionierungspraxis des Bundes selbständig, das heisst möglichst ohne öffentliche Zuwendungen, zu bewerkstelligen gelte: «Nicht alle Betagten sind arme Leute. Viele verfügen auch über genügend finanzielle Mittel, um Dienstleistungen der PS bezahlen zu können. Gerade Betagte neigen ja bekanntlich dazu dort besonders zu profitieren, wo der Preis am niedrigsten ist. In diesem Sinne gilt es in jedem Fall PS-Dienstleistungen in möglichst weitgehendem Mass gegen Entrichtung eines Preises abzugeben. Diese Quelle wäre unseres Erachtens weiter auszubauen. Gleichzeitig ergäbe sich daraus auch eine Marktkontrolle für die PS-Dienstleistungen: Nur jene werden nachgefragt, die in Preis und Konditionen mit andern Anbietern konkurrieren können. Was nicht nachgefragt wird ist zu verbessern

44 Protokoll DK vom 3. Juli 1981, Anhang, SSA, Ar 504.

45 Protokoll DK vom 26. August 1986, SSA, Ar 504, S. 5.

46 Zur Geschichte der Forschungsstelle vgl. Schauer, Reinbert 2001.

47 Schwarz, Peter/Purtschert, Robert/Giroud, Charles 1995. Das Buch wurde 2015 bereits zum achten Mal neu aufgelegt.

48 B'VM: Zwischenbericht über die Analyse der Struktur und der damit zusammenhängenden Organisationsformen der zentralen Organe und Stellen sowie der Kantonalkomitees im Schweizerischen Sozialwerk «Pro Senectute», 5. November 1986, SSA, Ar 504.10.4, S. 59.

oder abzubauen.»<sup>49</sup> Zum anderen hält der Bericht fest, dass die Ablauf- und Aufbauorganisation von Pro Senectute zu bürokratisch und zu schwerfällig sei und es ihr ganz allgemein an «Leistungseffizienz» mangle.<sup>50</sup> Es gelte darum, die Organisationsstruktur nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu überdenken und umzugestalten.

Ausgehend von diesem doppelten Reformbedarf im Bereich der Stiftungspolitik und der Stiftungsorganisation, den Giroud und Schwarz in ihrem Bericht geltend machten, leitete Pro Senectute einen Prozess der Verbetriebswirtschaftlichung ein, der erst Ende der 1980er-Jahre abgeschlossen wurde. Zuerst hiess die Abgeordnetenversammlung 1989 eine «*unité de doctrine*» gut, die unter anderem festhielt, dass Pro Senectute «einen möglichst hohen Anteil ihrer Aufwendungen durch entgeltliche Dienstleistungen, Sammlungen sowie Zuwendungen Privater» decke und öffentliche Mittel nur «soweit notwendig» beanspruche;<sup>51</sup> ein Jahr später stimmte sie einer neuen Stiftungsurkunde zu, die einen Totalumbau der sich nun als Sozialunternehmen bezeichnenden Pro Senectute ermöglichte.<sup>52</sup> Die zentrale Neuerung bestand in einer Managementgrundsätzen entsprechenden Kompetenz- und Aufgabenverteilung: Während die Gesamtstiftung mit den Planungs-, Koordinations- und Kontrollaufgaben die strategische Leitung und Steuerung übernahm, waren die Kantonalkomitees für das operative Geschäft zuständig, wozu man ihnen ermöglichte, sich als eigenständige Stiftungen oder Vereine zu konstituieren.

Zugleich verkaufte Pro Senectute seit den 1980er-Jahren immer mehr soziale Dienstleistungen, vor allem im Freizeitbereich und der Bildung.<sup>53</sup> Forciert wurde die Entwicklung mit einem Argument, das eine fast unheimliche Wirkmacht entfalten sollte: Der Verkauf von sozialen Dienstleistungen, so argumentierten die Stiftungsmitarbeitenden, stärke das Selbstwertgefühl ihrer Klientel und befreie sie von disziplinierenden Fürsorgezwängen. Diskursiv begleitet wurde der Verkauf mit einer Neuadressierung alter Menschen: Bis weit in die 1970er-Jahre sprachen Stiftungsmitarbeitende diese als Greise, Greisinnen oder Betagte an. Seit den 1980er-Jahren adressierte Pro Senectute alte Menschen dagegen gezielt als Kunden und Kundinnen.

49 Ebd., S. 57.

50 Ebd., S. 21.

51 Stiftungsversammlung vom 5. September 1989, Anhang: Broschüre Stiftungspolitik, SSA, Ar 504.10.4, S. 10.

52 Stiftungsversammlung vom 21. Mai 1990, Anhang: Stiftungsurkunde, SSA, Ar 504.

53 Seit den 1980er-Jahren nahmen die Einnahmen für soziale Dienstleistungen stark zu, während die Gesamtsubventionen des Bundes stagnierten. Vgl. [www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/dienstleistungen/history/01/00/13/04.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/dienstleistungen/history/01/00/13/04.html), Stand: 9. Mai 2016.

## Von der neoliberalen Staats- und Verwaltungskritik zur Forderung nach «weniger Staat»

Die diagnostizierte Krise des Sozialstaates wirkte sich nicht nur auf die Programmatik und Praxis der Wohlfahrtsproduktion aus. Parallel zur skizzierten neuen Konsolidierungspolitik und der Neuordnung des *public-private mix* in der Altersvorsorge kam es zu einer massiven ideologischen «Abwertung des Staates».<sup>54</sup> Während in der sozialstaatlichen *take-off*-Phase der fortschrittsgläubigen Nachkriegszeit Planungs- und Steuerungseuphorie vorherrschte, wurde die Regierungsfähigkeit des demokratischen Leistungs- und Sozialstaats in der Wirtschaftskrise der 1970er-Jahre zunehmend infrage gestellt. Die sogenannte Regierbarkeitsdebatte, welche sich in der Schweiz stark auf den vermeintlich hypertrophen Staatsapparat und die öffentliche Verwaltung konzentrierte, wurde massgeblich von den aufkommenden Sozialwissenschaften geprägt.<sup>55</sup> In der Nachkriegszeit war noch eine «juristische Sichtweise» vorherrschend, seit den 1970er-Jahren begannen sich nun auch Ökonomen, Betriebswirte, Organisationssoziologen und Politikwissenschaftler mit der öffentlichen Verwaltung zu beschäftigen.<sup>56</sup> Besonders einflussreich war die ökonomische Theorie der Politik oder neue politische Ökonomie, international bekannt als *public choice theory*. «Die ökonomische Theorie der Politik wendet die Denkweise und das Instrumentarium der modernen Wirtschaftswissenschaft auf politische Prozesse an», hielt Bruno S. Frey, Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Zürich und einer der führenden Schweizer Vertreter dieser neuen Forschungsperspektive, 1980 in einem Handbuchartikel programmatisch fest.<sup>57</sup> Als «Teil der aussermarktlichen Ökonomik» gehe es der neuen politischen Ökonomie vorderhand darum, politisches Verhalten und verwaltungsinterne Entscheidungsprozesse nach wirtschaftswissenschaftlichen Axiomen zu theoretisieren.<sup>58</sup> Darüber hinaus solle sie Politiker und Verwaltungsbeamten informieren und ihnen handlungsleitendes Wissen für eine «optimale Politik» zur Verfügung stellen. Der Ökonom, so Frey, sei immer auch «Berater» und müsse «im laufenden politischen Prozess den einzelnen Entscheidungsträgern Ratschläge erteilen, wie sie ihre eigenen Ziele am besten erreichen».<sup>59</sup>

Die ökonomische Annahme, auch die Verwaltung könne wirtschaftlich handeln, wurde bereits früh an Fachtagungen im In- und Ausland populäri-

54 Doering-Manteuffel, Anselm 2007, S. 571. Vgl. auch Doering-Manteuffel, Anselm/Raphael, Lutz: 2011, S. 28.

55 Neidhart, Leonhard 1983, S. 14.

56 Sager, Fritz/Hurni, Pascal 2013, S. 67 f.

57 Frey, Bruno S. 1980, S. 658.

58 Ebd.

59 Ebd., S. 666.

siert. Unter dem Präsidium des Basler Nationalökonomen Silvio Borner diskutierte beispielsweise die Schweizerische Gesellschaft für Volkswirtschaft und Statistik in Basel an ihrer Jahrestagung 1978 das die weiteren Jahrzehnte dominierende Thema «Effizienz im öffentlichen Sektor».<sup>60</sup> Borner fasste in seinem Jahresbericht die Haupteckdaten der Tagung folgendermassen zusammen: «Die ökonomische Steuerung der Nicht-Markt-Sektoren in unserer Gesellschaft ist zu einem ganz aktuellen und zugleich grundsätzlichen Problem [...] herangewachsen.»<sup>61</sup> Zu den Nicht-Markt-Sektoren zählte er unter anderem die Verwaltung. Zusammen mit seinem Schüler Jürg H. Sommer legte er bereits ein Jahr zuvor eine «Fallstudie zu den AHV-Revisionen 1948–1976» vor, in der er beissende Kritik am Fachwissen der «AHV-Macher» (das heisst primär der AHV/IV-Kommission) übte und «das Monopol der Verwaltung in Sachen AHV-Berechnungsgrundlagen» geisselte.<sup>62</sup> Sommer doppelte wenig später in seiner äusserst demokratiefeindlichen Dissertation, in der er den Einfluss von interessengebundenen Experten und Milizpolitikern auf die Geschichte der sozialen Sicherheit nachzeichnet und die «Überschätzung politischer Problemlösungsmöglichkeiten» aufzeigt, mit der Forderung nach:<sup>63</sup> «Im Bundesamt für Sozialversicherung sollte [...] das Juristenmonopol abgebaut werden. Stattdessen sind durch den Einsatz entsprechender Spezialisten z. B. die mikro- und makroökonomischen Konsequenzen der Vorlagen sowie Fragen der möglichst rationellen und effizienten Organisation und Durchführung usw. abzuklären.»<sup>64</sup> Für beides, sowohl die Zwecküberprüfung einer sozialpolitischen Massnahme mittels «Wirkungsanalysen» als auch für eine möglichst wirtschaftliche Umsetzung, brauche es Ökonomen, nicht Juristen<sup>65</sup> – eine Forderung, die in der Bundesverwaltung in den kommenden Jahrzehnten Realität werden sollte: Während 1980 noch rund 48 Prozent der Chefbeamten eine juristische Ausbildung ausweisen konnten, waren es 2000 noch 33 Prozent, der Anteil wirtschaftswissenschaftlich geschulter Chefbeamter stieg dagegen im selben Zeitraum von 23 auf 33 Prozent.<sup>66</sup>

Begleitet von einer laut vorgetragenen Bürokratiekritik zeigten sich viele bürgerliche Politiker wie etwa die Ökonomen Hans Letsch und Heinz Allenspach (beide FDP) oder der spätere SVP-Bundesrat Adolf Ogi, nicht aber

60 Vgl. Jost, Hans-Ulrich 2007, 135 f. Auch die 1983 gegründete Schweizerische Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften führte 1987 in Bern einen «internationalen Erfahrungsaustausch» zum Thema «Effizienz im öffentlichen Bereich» durch, vgl. Hofmeister, A. 1988.

61 Zitiert nach Jost, Hans-Ulrich 2007, S. 136.

62 Borner, Silvio/Sommer, Jürg H. 1977, S. 249.

63 Sommer, Jürg H. 1978, S. 5.

64 Ebd., S. 733 f.

65 Ebd., S. 736.

66 Rebmann, Frédéric 2011, S. 105.

die Linke relativ rasch empfänglich für das ökonomische Versprechen der Effizienzsteigerung.<sup>67</sup> Nachdem das Parlament bereits 1974 im Rahmen der «Wiederherstellung des Gleichgewichts im Bundeshaushalt» der Bundesverwaltung einen Personalstopp verhängt hatte, wurde in den 1980er-Jahren eine Reihe von Rationalisierungsmassnahmen ergriffen, die in vielen Fällen mit ökonomisch inspirierten verwaltungswissenschaftlichen Instrumenten wie etwa der «Gemeinkosten-Wertanalyse» vorbereitet und legitimiert wurden.<sup>68</sup> Ein frühes Beispiel ist das Projekt «Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung», das der Bundesrat 1985 mit der Absicht lancierte, die Wochenarbeitszeit von 44 auf 42 Stunden zu reduzieren, ohne den Personalbestand in den einzelnen Ämtern entsprechend aufzustocken. Weil die eingesparten Arbeitsstunden, Etatstellen und Sachausgaben die Erwartungen aber nicht erfüllten, lancierte der Bundesrat ein ämterübergreifendes Nachfolgeprojekt namens «Querschnittsmassnahmen zur Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung» (genannt EFFI-QM-BV), mit dessen Durchführung er die Zürcher Unternehmensberatungsfirma McKinsey beauftragte. Bis zu dessen Abschluss im Jahr 1995 wurden mehrere Ämter und Dienststellen zusammengefasst, die verwaltungsinterne Aufsicht und Kontrolle verstärkt, neue Kommunikationswege gelegt, die Führungsausbildung, die Kaderentwicklung und das Projektmanagement ausgebaut, flexiblere Arbeitszeitmodelle für das Personal eingeführt sowie eine Reihe von Aufgabenbereichen privatisiert – von der eidgenössischen Militärpferdeanstalt über die Gesundheitskontrolle für einreisende ausländische Arbeitskräfte bis zur technischen Prüfung von Röntgenanlagen.<sup>69</sup> Trotz all dieser Reformen enttäuschte auch EFFI-QM-BV; zu wenige Stellen konnten abgebaut und zu wenig Kosten eingespart werden, zu klein war der organisatorische Mehrwert für die Verwaltung insgesamt. Bereits 1990, nachdem der Bundesrat die Zusammenarbeit mit McKinsey unter anderem wegen unreflektierter Übertragung privatwirtschaftlicher Vorgehensweisen und aufgrund von verwaltungsinternen Widerständen aufgekündigt hatte, fragte die «Neue Zürcher Zeitung» kritisch:<sup>70</sup> «Drängt sich heute eine Kosten-Nutzen-Analyse über die Arbeit der professionellen Effizienzanalytiker auf?»<sup>71</sup>

67 Fink, Paul 1999, S. 183.

68 Jans, Armin/Meili, Robert 1988. Vgl. auch Varone, Frédéric 2013, S. 114 f. Gemeinkostenwertanalysen sind systematische Verfahren zur Senkung von Gemeinkosten. Im Fokus stehen Einsparungen von Personalkapazitäten.

69 Für eine Bilanz vgl. Fink, Paul 1999, S. 186–189.

70 Vgl. dazu Parlamentarische Verwaltungskontrolle 1993.

71 NZZ, 2. August 1990.

## Die Entstehung einer neuen *governance*-Ordnung in den 1990er-Jahren

Wie die bisherigen Ausführungen gezeigt haben, kam es in den 1970er-Jahren zu einer «Renaissance des marktwirtschaftlichen Effizienzpostulates», das sowohl die organisatorische Entwicklung von Pro Senectute beeinflusste als auch Reformen in der Bundesverwaltung anstiess.<sup>72</sup> Im darauffolgenden Jahrzehnt wiederholte sich die Geschichte in gewisser Weise:<sup>73</sup> Erneut schlitterte die Schweiz in den 1990er-Jahren in eine heftige Wirtschaftskrise, die unter anderem auf einen Strukturwandel des Arbeitsmarktes (Tertiärisierung) und eine beschleunigte Globalisierung des internationalen Wettbewerbs zurückzuführen war, zu einem guten Teil aber auch durch die restriktive Geldpolitik der Nationalbank verursacht wurde. Angesichts der wachsenden Defizite der öffentlichen Haushalte, die mehrheitlich der «Politik der leeren Kassen» geschuldet waren, erreichte auch die Kritik am Sozialstaat eine lange nicht mehr gekannte Intensität.<sup>74</sup> Damit die zehnte und bis heute letzte AHV-Revision, die endlich bedeutende Verbesserungen für Frauen brachte, in diesem schwierigen Umfeld 1993 beziehungsweise 1997 «kostenneutral» umgesetzt werden konnte, brauchte es die Erhöhung des Frauenrentenalters von 62 auf 64 Jahre.<sup>75</sup> Pro Senectute war dagegen von der Gesetzesrevision nicht betroffen. Weit nachhaltiger und für die öffentlich-private Zusammenarbeit entscheidender wirkten die von Betriebswirtschaftlern, Verwaltungswissenschaftlern und Ökonomen entwickelten neuen Konzepte zur Effizienzsteigerung der Verwaltung, die unter dem schillernden Namen New Public Management (NPM) bekannt geworden sind.<sup>76</sup>

Im Unterschied zu den Rationalisierungsmassnahmen der 1980er-Jahre, die in erster Linie verwaltungsinterne Sparmassnahmen mit recht bescheidenem Erfolg waren, zielten die NPM-Projekte auf das gesamte politisch-administrative System. Insofern waren die neuen Reformansätze, die in der Schweiz mit «wirkungsorientierte Verwaltungsführung» etikettiert wurden,<sup>77</sup> grundlegender und hegemonialer. Ein zweiter fundamentaler Unterschied bestand in der Abkehr von der inputorientierten Steuerung hin zur outputorientierten Leistungsüberprüfung, mit der sich eine neue verwaltungspolitische Rationalität etablierte. Nicht mehr die Sanierung des Staatshaushalts durch effiziente Planung des Mitteleinsatzes stand im Vordergrund, sondern die möglichst

72 Borner, Silvio/Bandi, Till: 1976, S. 299.

73 Vgl. Mach, André 1999.

74 Zur «Politik der leeren Kassen» vgl. Guex, Sébastien 2012, S. 1122. Zur Kritik am Sozialstaat vgl. zum Beispiel de Pury, David et al. 1995; Füglistaler-Wasmer, Peter/Pedernana-Fehr, Maurice 1996.

75 Studer, Brigitte 2012, S. 954.

76 Vgl. Thom, Norbert/Ritz, Adrian 2006.

77 Vgl. Hablützel, Peter et al. 1995.

wirtschaftliche Gestaltung des erbrachten Outputs mittels Leistungsaufträgen und Wirkungskontrollen: Statt Personal- und Sachmittelaufwand wurden die konkreten, in Leistungseinheiten gemessenen Arbeitsergebnisse massgebend.

Zur Verbreitung der neuen Steuerungsrationaltät wies der Bundesrat die Departemente und Ämter an, stärker als Dienstleistungsunternehmen zu agieren und mehr «Managementverantwortung» zu übernehmen.<sup>78</sup> «Betriebswirtschaftliche Aspekte sollen stärker berücksichtigt werden», wie es im Geschäftsbericht von 1996 pointiert heisst.<sup>79</sup> Im Gegenzug sollten die Dienststellen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben, vor allem im Bereich der Disposition ihrer Ressourcen, einen grösseren Spielraum und mehr Autonomie erhalten. Bei der Initiierung der NPO-Projekte liess sich der Bundesrat von der «Leitidee eines 4-Kreise-Modells» inspirieren: «Im innersten Kreis sind dabei jene Verwaltungsstellen angesiedelt, die im wesentlichen politische Koordinations- und Steuerungsleistungen erbringen. Deren Führung bleibt vorerst unverändert. Der zweite Kreis umfasst Dienststellen ohne eigene Rechtspersönlichkeit, die mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführt werden. Den dritten Kreis bilden Betriebe und Anstalten des öffentlichen Rechts, welche zu hundert Prozent im Besitz des Bundes sind. Im vierten und äussersten Kreis schliesslich befinden sich die gemischtwirtschaftlichen und privaten Unternehmungen, die mit dem Vollzug von Bundesaufgaben betraut sind. Je weiter aussen ein Träger von Bundesaufgaben in diesem Modell angesiedelt ist, desto grösser ist dessen betrieblicher Handlungsspielraum und parallel dazu die Ergebnisverantwortung seines Managements.»<sup>80</sup> Der Bundesrat konzentrierte sich in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre auf die Dienststellen des zweiten Kreises, in denen das Projekt FLAG («Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget») umgesetzt wurde.<sup>81</sup>

Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) gehörte zum ersten Kreis mit dem geringsten «betrieblichen Handlungsspielraum». Dennoch wurde es vom Parlament früh zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung angehalten. Bereits im Jahr 1993 unterzog die Finanzdelegation des Parlaments die Subventionspraxis des Bundes einer Überprüfung und schlug eine Reihe von

78 Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat. Bericht der von den Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte eingesetzten Expertenkommission vom 15. Dezember 1995, BBl. 1996, S. 490.

79 Vgl. Bericht des Bundesrates über seine Geschäftsführung 1996, [www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00290/00929/01282/index.html?lang=de](http://www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00290/00929/01282/index.html?lang=de), Stand: 2. Mai 2016.

80 Bericht des Bundesrates über seine Geschäftsführung 1996, [www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00290/00929/01282/index.html?lang=de](http://www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00290/00929/01282/index.html?lang=de), Stand: 2. Mai 2016.

81 Zum Projekt FLAG vgl. Fink, Paul 1999, S. 193–196; Bericht über das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget – Evaluation und weiteres Vorgehen (Evaluationsbericht FLAG) vom 19. Dezember 2001, BBl. 2002, S. 3535–3567.

Massnahmen vor.<sup>82</sup> Im Fall der Stiftung Pro Senectute ordnete sie kurz und knapp «[v]ermehrte Kontrollen und künftige Wirtschaftlichkeitsprüfungen» an.<sup>83</sup> Ein Jahr später beauftragte schliesslich die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (ein im Rahmen des Projekts EFFI-QM-BV neu geschaffenes Kompetenzzentrum der Bundesversammlung für Evaluationen)<sup>84</sup> mit der Durchführung einer Evaluationsstudie über die Subventionierungspraxis des BSV im Bereich der Invalidenhilfe. Die Zwischenergebnisse der Studie wurden einem externen Beraterteam vorgelegt, das daraufhin ein allgemeines «Gutachten über die Kontrolltätigkeit des BSV über die Beitragsgewährung» erstellte. Leiter des Teams war – Peter Schwarz von der B'VM.<sup>85</sup> Das Gutachten kam zum Schluss, dass das BSV «sich weitgehend auf ein traditionelles Berichtswesen der Organisationen stützt, das keinen präzisen oder vertieften Einblick in das Funktionieren und Wirken der Beitragsempfänger gestattet, und von «modernen» (teils anspruchsvollen) Kontroll- und Evaluationsmethoden kaum Gebrauch macht».<sup>86</sup> Angesichts dieser Kontrolldefizite empfahl es einen «Paradigmenwechsel» weg vom «traditionellen Verwaltungsstil» hin zu einer «grundlegend neue[n] «Philosophie» des Verwaltungshandelns».<sup>87</sup> Um diesen einzuleiten, hielt es eine verstärkte Outputorientierung, die Straffung und Rationalisierung der Kontrollpraxis des BSV unter anderem mit Leistungsverträgen für «denkbar, um nicht zu sagen zwingend».<sup>88</sup>

Die Vorbereitungsarbeiten für den Leistungsvertrag des BSV mit Pro Senectute begannen bereits zu Beginn der 1990er-Jahre. Ende 1993 hatte François Huber, Chef der Sektion Ergänzungsleistungen und Altersfragen des BSV, Pro Senectute informiert, dass nicht nur mit Subventionskürzungen zu rechnen sei, sondern in der Altershilfe auch ein neuer Subventionierungsmodus eingeführt werden sollte.<sup>89</sup> Seit 1929 beziehungsweise 1979 wurde die Subventionierung ihrer finanziellen Hilfe- und sozialen Dienstleistungen nach Aufwand (Input), konkret nach Stellenprozenten und Lohnsummen, abgegolten. Der neue Subventionierungsmodus, der nur die Altershilfe, nicht aber die Finanzhilfe betraf, sollte dagegen dem «Grundsatz «Leistung vor Aufwand»

82 Bericht der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit im Jahre 1994/95 an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates vom 5. April 1995, BBl. 1995, S. 375–424.

83 Ebd., S. 379.

84 Fink, Paul 1999, S. 188 f.

85 Schwarz, Peter/Schiess, Viktor 1995.

86 Ebd., S. 5.

87 Ebd., S. 52 f.

88 Ebd., S. 44.

89 Vgl. Protokoll Stiftungsrat vom 27. April 1995, Traktandum 6, SSA, Ar 504.



entsprechen.<sup>90</sup> Das heisst, dass Menge und Qualität der erbrachten Leistungen (Output) massgebende Einheiten für die Subventionierung sind.

Anders als nach der neunten AHV-Revision von 1979, als Pro Senectute mit politischen Entscheidungen konfrontiert war, auf die sie im Vernehmlassungsverfahren nur bedingt Einfluss zu nehmen vermochte, wurde die Umstellung von der Input- zur Outputfinanzierung in langwierigen Verhandlungen gemeinsam bewerkstelligt: Während das BSV die groben Ziele und Subventionsmodalitäten vorgab, übernahm eine Arbeitsgruppe rund um den Zentralsekretär Rudolf Braun die inhaltliche Ausarbeitung.<sup>91</sup> Für Pro Senectute kam diese Aufgabe einer «Jahrhundertherausforderung» gleich.<sup>92</sup> Zum einen musste sie sich auf einen verbindlichen Katalog von sozialen Dienstleistungen einigen, was angesichts der lokalen und regionalen Spezialangebote der Kantonalkomitees nicht einfach war. Um die Dienstleistungen quantifizieren und vergleichen zu können, war zum anderen ein einheitliches Rechnungswesen mit strukturierten Kosteneinheiten nötig, das die finanzföderalistisch organisierte Stiftung zuerst erarbeiten musste.

Der Leistungsvertrag, den Pro Senectute schliesslich auf den 1. Januar 1998 mit dem BSV abschloss, gestaltete die arbeits- und finanzteilige Zusammenarbeit im Bereich der Altershilfe grundsätzlich neu.<sup>93</sup> Erstens garantierte der Vertrag Pro Senectute für die Dauer von vier Jahren fixe Jahresbeiträge, zweitens legte er sogenannte Leistungsbereiche fest, in denen sie «tätig sein kann und tätig sein muss», und drittens verpflichtete er Pro Senectute, die öffentlichen Gelder mittels Leistungsverträgen selbst an die Kantonalkomitees zu verteilen und die vertragsgemässe Verwendung zu kontrollieren – die einzige Auflage hierbei war, fünf Prozent davon leistungsbezogen auszurichten. Mit der Gewährung eines Globalbudgets, dem Erteilen eines konkreten Leistungsauftrags und der Dezentralisierung des Controllings enthielt der Vertrag typische NPM-Instrumente, die zum Beispiel auch im FLAG-Projekt umgesetzt wurden. Das BSV, so lässt sich zusammenfassen, konzentrierte sich auf die strategische Zielsetzung und Steuerung, Pro Senectute war für das operative Geschäft und dessen Kontrolle zuständig. Diese neue Aufgabenteilung, die eine Subsidiarisierung der Verantwortung darstellte und für Pro Senectute einen enormen administrativen Aufwand mit sich brachte, machte aber nur den einen Teil der neuen *governance*-Ordnung aus.<sup>94</sup> Mit dem Abschluss des Leistungsvertrags trat das

90 Protokoll Stiftungsrat vom 27. April 1995, SSA, Ar 504, S. 7.

91 Vgl. Unterlagen der Arbeitsgruppe zur Neuregelung der Subventionierung, SSA, Ar 504.12.6.

92 Protokoll Stiftungsrat vom 30. Mai 1996, SSA, Ar 504, S. 4.

93 Leistungsvertrag BSV/Pro Senectute, 1998–2001, SSA, Ar 504.12.6.

94 Zum einen verlangte der Vertrag von der Stiftung eine Qualitäts- und Controllingkommission einzurichten, welche die Qualitätssicherung der erbrachten Leistungen sicher-

BSV auch erstmals als Repräsentantin eines «Etat incitateur» in Erscheinung, der gezielt Vermarktlichungsimpulse gab.<sup>95</sup> Denn der Vertrag verpflichtete Pro Senectute, den Wettbewerb zwischen den Kantonalkomitees durch die Ausrichtung eines qualitätsbezogenen Leistungsentgelts zu fördern. Zwar erhielten die Kantonalkomitees nach wie vor einen pauschalen Sockelbeitrag über Pro Senectute ausbezahlt, doch neu bestimmte die Anzahl der tatsächlich erbrachten Dienstleistungen die Gesamthöhe der Subventionen. Das implementierte wettbewerbsorientierte Anreizsystem, das durch die Erhöhung des leistungsbezogenen Subventionsanteils in den folgenden Jahren vertraglich massiv ausgebaut wurde, hatte ebenfalls administrative Auswirkungen auf die Berufspraxis der Stiftungsmitarbeitenden:<sup>96</sup> Seit 1998 mussten sie die tägliche soziale Arbeit mit alten Menschen systematisch erfassen, um sie vergleich- und kontrollierbar zu machen. Der Geschäftsleiter des baselstädtischen Komitees Werner Ryser informierte die Mitarbeitenden über diesen Umstand wie folgt: «Bisher erhielten wir unsere Subventionen, rund 3 Millionen Franken, aufgrund der bewilligten Stellen: je mehr Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wir beschäftigten, umso höher unsere Subventionen. Neu erfolgt der Bundesbeitrag aufgrund von messbaren Leistungen. Jedes Gespräch mit einem Klienten, jeder Mittagstisch, jede Reinigungsdienststunde, jede Bildungs- oder Sportlektion wird mit Punkten, die einen bestimmten Geldwert haben, bewertet. Also: je mehr Leistungen wir ausweisen, umso höher wird die Subvention sein. [...] Auf geht's zum fröhlichen Punktesammeln.»<sup>97</sup> Weil das BSV die Gesamtsubvention an Pro Senectute deckelte, «wird eine verschärfte Konkurrenz mit unseren Schwesterorganisationen entstehen. Der gesamte Kuchen bleibt ja gleich gross, lediglich die Kuchenstücke werden neu verteilt», gab Ryser weiter zu bedenken.<sup>98</sup>

Wie sich die Konkurrenz konkret auf die soziale Arbeit der Kantonalkomitees auswirkte, muss an dieser Stelle offenbleiben. Begründet scheint jedoch die Annahme, dass sich das Dienstleistungsangebot auf bestimmte steigerbare Leistungen konzentrierte. So heisst es etwa in einem Strategiepapier der Geschäftsleitung des Zürcher Kantonalkomitees von 1997: «Seit unserer letzten

stellte. Zum anderen musste eine Leistungskommission einberufen werden, welche die Leistungsverträge mit den Kantonalkomitees vorbereitete und die Verteilung der Subventionen regelte. Zum Konzept *governance* und dessen Erforschung vgl. Benz, Arthur/Dose, Nicolai 2010.

95 Bütschi, Danielle/Cattacin, Sandro 1993.

96 Ryser, Philipp 2011, S. 267. Die leistungsbezogenen Subventionsanteile stiegen von 1997 bis 2009 von fünf auf fünfzig Prozent, vgl. Leistungsvertrag BSV/Pro Senectute, 2002–2005, BAR E3340B#2011/207#686\*; Leistungsvertrag BSV/Pro Senectute, 2006–2009, BAR E3340B#2011/207#699\*.

97 Zitiert nach Ryser, Philipp 2011, S. 257.

98 Ebd., S. 257 f.

umfassenden Analyse hat sich die Situation der *öffentlichen Hand* verändert. Die augenfälligste Veränderung betrifft die finanzielle Lage. [...] Wichtiger noch ist aber die kulturelle Veränderung, die sich jetzt durchsetzt. Defizitfinanzierungen, Lohnsubventionen und undefinierte Globalbeiträge sind endgültig passé. Was zählt ist die Leistung, letztlich die Wirkung, die erzielt wird. Wir müssen daher unsere Tätigkeit viel konsequenter nach Leistungen gliedern, auf ihre Wirkungen untersuchen und die Kostenstruktur jeder Leistung analysieren. Wir können nicht davon ausgehen, dass alle unsere bisherigen Tätigkeiten in den zukünftigen Leistungsaufträgen unterkommen.»<sup>99</sup> Mit der Outputorientierung und der damit einhergehenden Konzentration auf bestimmte steigerbare Leistungen, aber auch aufgrund des gestiegenen administrativen Aufwands reduzierte sich das Dienstleistungsangebot der Pro Senectute: Wie ein Blick in die Jahresberichte zeigt, «spezialisierten» sich in den 2000er-Jahren viele Kantonalkomitees auf bestimmte Angebote und boten zunehmend Angebote nur entgeltlich an.<sup>100</sup>

## Fazit

Der Beitrag hat sich vorgenommen, den einleitend skizzierten idealtypischen Wandel von einem «politics against markets» zu einem «politics for markets» realisierenden Sozialstaat zu untersuchen. Wie die Ausführungen am Beispiel der öffentlich-privaten Zusammenarbeit zwischen der Stiftung Pro Senectute und dem Bund gezeigt haben, handelte es sich dabei um eine ambivalente Transformationsentwicklung, die sich schritt- und schichtweise vollzog.

Ausgangspunkt waren die relativ kontingenten ordnungspolitischen Such- und Reflexionsprozesse, welche die Rezession der 1970er-Jahre auslöste.<sup>101</sup> Um die Volkswirtschaft vor sozialstaatlichen Eingriffen zu befreien und international wettbewerbsfähiger zu machen, wurde der Sozialstaat mit ökonomischen und demografischen Argumenten attackiert. Gleichzeitig wurden zivilgesellschaftliche Lösungen sozialer Probleme idealisiert und als moralisch höherwertige Alternative gegen den Staat in Stellung gebracht. Auch das Altersvorsorgesystem war vom Krisendiskurs betroffen: Während die AHV nicht weiter ausgebaut wurde, kam es mit der neunten AHV-Revision zu einer ersten,

99 Zitiert nach Sozialpolitische Auswirkungen einer teilweisen Kantonalisierung von Bundessubventionen an private Organisationen der Alters- und Behindertenhilfe, Studie erstellt vom Forschungsinstitut für Arbeit und Arbeitsrecht, St. Gallen 1999, SSA, Ar 504.12.7, S. 95 f.

100 Einige Jahresberichte der 2000er-Jahre sind online verfügbar, so zum Beispiel diejenigen von Bern, Graubünden oder Zug. Vgl. auch Ryser, Philipp 2011, S. 375–381.

101 Als kontingent können die Prozesse bezeichnet werden, weil sie nicht direkt mit der wirtschaftlichen Lage erklärt werden können. Vgl. dazu Siegenthaler, Hansjörg 1993.

politischen Neuordnung des *public-private mix* in der Altersvorsorge, von der Pro Senectute unmittelbar betroffen war. Neben der Bekämpfung der Altersarmut, die zunehmend in den Hintergrund rückte, entschied sich der Bund, auch im Bereich der Altershilfe öffentliche Gelder einzusetzen. Die Revision führte ein neues Subventionssystem ein, das Pro Senectute nicht mehr privilegierte, sondern grundsätzlich alle im Bereich der Altershilfe tätigen gemeinnützigen privaten Organisationen berücksichtigte. Pro Senectute reagierte auf diesen Entscheid, indem sie vermehrt als kundenorientiertes Dienstleistungsunternehmen auftrat, das seine sozialen Dienste verkaufte. Die zweite, verwaltungspraktische Neuordnung des *public-private mix* folgte mit dem Abschluss eines Leistungsvertrages zwischen Pro Senectute und dem BSV, welcher die Finanzhilfen im Bereich der Altershilfe ab 1998 neu regelte. Mit dem Leistungsvertrag wurde zum einen die Kontrolle und interne Vergabe der öffentlichen Gelder an Pro Senectute delegiert, zum anderen wurde ein leistungsbezogenes Element in die Subventionierungspraxis eingeführt: Ab 1998 war Pro Senectute dazu verpflichtet, einen Teil der Subventionen leistungsorientiert an die Kantonalkomitees zu vergeben. Weil das BSV fixe Beiträge gewährte, schuf es mit dieser Regelung einen Wettbewerb zwischen den Kantonalkomitees.

Die beiden Neuordnungen des *public-private mix* wurden allerdings auch von sozialpolitischen Kontinuitäten überdauert. So tangierten sie nur die Altershilfe, nicht aber die individuelle Finanzhilfe an bedürftige alte Menschen: Das System der Ergänzungsleistungen war davon nicht betroffen. Das seit 1929 bestehende öffentlich-private Arrangement zwischen Pro Senectute und dem Bund, das sowohl vier Jahrzehnte «Krise» als auch zahlreiche Reformanstrengungen im Kern relativ intakt überstanden hat, erwies sich als erstaunlich robust. Die bedarfsabhängigen Unterstützungsleistungen an Rentner und Rentnerinnen werden bis heute ausschliesslich von der Stiftung Pro Senectute gewährt, und auch die Subventionierung des Bundes erfolgt nicht über einen Leistungsvertrag, sondern über eine «klassische» Subventionsverfügung des Bundesrates, welche ihr einen fixen Jahresbeitrag gewährt. Ob die geplante, sich momentan in der Vernehmlassungsphase befindende Reform der Ergänzungsleistungen daran etwas ändert, wird sich weisen.

Inwiefern lassen sich die beiden Neuordnungen und die jeweiligen Folgen, die sie für Pro Senectute hatten, als Vermarktlichung des Gemeinnützigen deuten?<sup>102</sup> Augenscheinlich ist die zunehmende Bedeutung von Betriebsökonomen, Verwaltungswissenschaftlern und Unternehmensberatern als «policy entrepreneurs» seit den 1970er-Jahren.<sup>103</sup> Nicht nur waren sie es, die

102 Zur Vermarktlichung vgl. Nullmeier, Frank 2004; Çalıřkan, Koray/Callon, Michel 2009; Ahrens, Ralf/Böick, Marcus/vom Lehn, Marcel 2015.

103 Mach, André 2002.

mit ihrem Know-how, ihrer Expertise und ihrer spezifischen Sprache dem Sozialstaat Handlungsunfähigkeit unterstellten, auch offerierten sie das methodische Rüstzeug zur Reformierung und marktfähigen Positionierung von organisatorischen Einheiten, das Fürsorgeexperten, Politiker und Verwaltungsbeamte immer stärker zu überzeugen vermochte. Besonders stark machte sich deren Einfluss bei der Verbetriebswirtschaftlichung der Stiftung Pro Senectute bemerkbar, welche sie im Anschluss an die neunte AHV-Revision in den 1980er-Jahren durchmachte. Gleichzeitig wirkten die «policy entrepreneurs» auf die Verwaltung ein und halfen mit, Reformen vorzubereiten und durchzuführen: zuerst in Form von Effizienzsteigerungsprogrammen, in den 1990er-Jahren dann beriefen sie sich auf neue Ideen des NPM, die den Verwaltungseinheiten eine output- und ergebnisorientierte Steuerung mittels Globalbudgets und Leistungsaufträgen empfahlen.

Die Vermarktlichung des Gemeinnützigen spiegelte sich aber nicht nur in organisatorischen Reformprozessen, sie wurde auch politisch und verwaltungspraktisch forciert.<sup>104</sup> Nach der ersten Neuordnung des *public-private mix*, die den Wettbewerb zwischen den gemeinnützigen privaten Organisationen förderte, sah sich Pro Senectute gezwungen, ihre Eigenfinanzierung mittels Verkauf von Dienstleistungen zu erhöhen und sich ganz grundsätzlich kundenorientierter zu geben und marktfähiger zu machen. Auch wenn diese neue Orientierung «am Markt» wohl primär auf die Wohlstandsentwicklung und die durch die Gründung neuer Organisationen und Vereine geschaffene Konkurrenzsituation auf dem Feld der Altershilfe zurückzuführen ist, wurde sie durch die Etablierung einer freien Subventionspraxis sicherlich stark begünstigt. Die zweite Neuordnung betraf Pro Senectute unmittelbarer, indem der Leistungsvertrag sie dazu verpflichtete, einen Teil der Subventionen leistungsorientiert an die Kantonalkomitees zu vergeben. Neben dem hohen administrativen Aufwand, den Pro Senectute fortan durch das Controlling zu bewältigen hatte, wurde damit ein stiftungsinterner Marktmechanismus implementiert, der Konkurrenz zwischen den Komitees schuf und dazu führte, dass sich ihre Dienstleistungsangebote reduzierten. Um sich Wettbewerbsvorteile zu verschaffen, haben sich die Kantonalkomitees in den 2000er-Jahren vermehrt auf steigerbare Dienstleistungen konzentriert, die leistungsvertraglich «bestellt» wurden. Parallel dazu gingen sie dazu über, immer mehr Angebote entgeltlich auszurichten.

104 Vgl. dazu Pelizzari, Alessandro 2001.

## Bibliografie

- AB Amtliches Bulletin der Bundesversammlung  
 BAR Schweizerisches Bundesarchiv  
 BBl. Bundesblatt  
 BV Bundesverfassung  
 BGE Bundesgerichtsentscheid  
 NZZ Neue Zürcher Zeitung  
 SSA Schweizerisches Sozialarchiv, Zürich (darin: Pro Senectute Schweiz, Stiftungsarchiv)
- Ackermann, Walter: Sozialversicherung in der Schweiz. Finanzielle Perspektiven, St. Gallen 1977.
- Ahrens, Ralf; Böick, Marcus; vom Lehn, Marcel: Vermarktlichung. Zeithistorische Perspektiven auf ein umkämpftes Feld, in: Zeithistorische Forschungen / Studies in Contemporary History, Online-Ausgabe 12 (3), 2015, [www.zeithistorische-forschungen.de/3-2015](http://www.zeithistorische-forschungen.de/3-2015), Stand: 2. Mai 2016.
- Benz, Arthur; Dose, Nicolai (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden 2010<sup>2</sup>.
- Bode, Ingo: The Culture of Welfare Markets. The International Recasting of Pension and Care Systems, New York 2008.
- Bombach, Gottfried; Kleinewefers, Henner; Weber, Luc: Lage und Probleme der schweizerischen Wirtschaft 1978/79. Bericht der Expertengruppe «Wirtschaftslage», eingesetzt vom Eidg. Volkswirtschaftsdepartement und der Schweiz. Nationalbank, Bern 1978.
- Bonoli, Giuliano; Natali, David (Hg.): The New Welfare State in Europe, Oxford 2012.
- Borner, Silvio; Bandi, Till: Die soziale Sicherung in ökonomischer Sicht: Versuch einer Standortbestimmung, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 112, 1976, S. 299–309.
- Borner, Silvio; Sommer, Jürg H.: Die AHV als Spielball von Experten und Interessen: Fallstudie zu den AHV-Revisionen 1948–1976, in: Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft 17, 1977, S. 235–275.
- Bütschi, Danielle; Cattacin, Sandro: L'Etat incitateur. Nouvelles pratiques de la subsidiarité dans le système du bien-être suisse, in: SVPW-Jahrbuch 33, 1993, S. 143–162.
- Bütschi, Danielle; Cattacin, Sandro: The Third Sector in Switzerland: The Transformation of the Subsidiarity Principle, in: West European Politics 16 (2), 1993, S. 362–379.
- Çalışkan, Koray; Callon, Michel: Economization, part 1: Shifting Attention from the Economy Towards Processes of Economization, in: Economy and Society 38 (3), 2009, S. 369–398.

- Christen, Christian: Politische Ökonomie der Alterssicherung – Kritik der Reformdebatte um Generationengerechtigkeit, Demographie und kapitalgedeckte Finanzierung, Marburg 2011.
- Conrad, Christoph: Was macht eigentlich der Wohlfahrtsstaat? Internationale Perspektiven auf das 20. und 21. Jahrhundert, in: *Geschichte und Gesellschaft* 39 (4), 2013, S. 555–592.
- Doering-Manteuffel, Anselm: Nach dem Boom. Brüche und Kontinuitäten der Industriemoderne seit 1970, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 4, 2007, S. 559–581.
- Doering-Manteuffel, Anselm; Raphael, Lutz: Der Epochenbruch in den 1970er-Jahren. Thesen zur Phänomenologie und den Wirkungen des Strukturwandels «nach dem Boom», in: Andresen, Knud; Bitzegeio, Ursula; Mittag, Jürgen (Hg.): «Nach dem Strukturbruch». Kontinuität und Wandel von Arbeitsbeziehungen und Arbeitswelt(en) seit den 1970er-Jahren, Bonn 2011, S. 25–40.
- Esping-Andersen, Gøsta: *Politics Against Markets. The Social Democratic Road to Power*, Princeton 1985.
- Evers, Adalbert; Heinze, Rolf G. (Hg.): *Sozialpolitik. Ökonomisierung und Entgrenzung*, Wiesbaden 2008.
- Fink, Paul: Vom Personalstopp zum New Public Management. Verwaltungsreformen beim Bund 1974–1998, in: *Itinera* 2, 1999, S. 180–202.
- Frey, Bruno S.: Ökonomische Theorie der Politik, in: Willi, Albers et al. (Hg.): *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften*, Stuttgart 1980, S. 658–662.
- Füglister-Wasmer, Peter; Pedergnana-Fehr, Maurice: *Vision einer sozialen Schweiz. Zum Umbau der Sozialpolitik*, Bern 1996.
- Germann, Urs: «Eingliederung vor Rente». Behindertenpolitische Weichenstellungen und die Einführung der schweizerischen Invalidenversicherung, in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 58 (2), 2008, S. 178–197.
- Guex, Sébastien: Öffentliche Finanzen und Finanzpolitik, in: Halbeisen, Patrick; Müller, Margrit; Veyrassat, Béatrice (Hg.): *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, Basel 2012, S. 1077–1129.
- Hablützel, Peter et al. (Hg.): *Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz*, Bern, Stuttgart, Wien 1995.
- Hofmeister, A. (Hg.): *Effizienz im öffentlichen Bereich. Ein internationaler Erfahrungsaustausch. Tagung der SGVW vom 19. Juni 1987*, Bern 1988.
- Iversen, Torben; Soskice, David: Politics for markets, in: *Journal of European Social Policy* 25, 2015, S. 76–93.
- Jans, Armin; Meili, Robert: *Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*, Zürich 1988.
- Jost, Hans-Ulrich: Sozialwissenschaften als Staatswissenschaften?, in: Honegger, Claudia et al. (Hg.): *Konkurrierende Deutungen des Sozialen. Geschichts-, Sozial- und Wirtschaftswissenschaften im Spannungsfeld von Politik und Wissenschaft*, Zürich 2007, S. 83–182.

- Kaufmann, Franz-Xaver: Herausforderungen des Sozialstaates, Frankfurt am Main 2004<sup>6</sup>.
- Kersbergen, Kees van: The Declining Resistance of Welfare States to Change?, in: Kuhnle, Stein (Hg.): *Survival of the European Welfare State*, London, New York 2000, S. 19–36.
- Leimgruber, Matthieu: *Solidarity Without the State? Business and the Shaping of the Swiss Welfare State, 1890–2000*, Cambridge 2008.
- Lessenich, Stephan: *Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus*, Bielefeld 2013<sup>1</sup>.
- Lutz, Burkart: Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung im Europa des 20. Jahrhunderts, Frankfurt am Main 1989<sup>2</sup>.
- Mach, André (Hg.): *Globalisation, néo-libéralisme et politiques publiques dans la Suisse des années 1990*, Zürich 1999.
- Mach, André: Economists as Policy Entrepreneurs and the Rise of Neo-liberal Ideas in Switzerland During the 1990s, in: *European Electronic Newsletter of Economic Sociology* 4, 2002, S. 3–16.
- Matter, Sonja: Historische Entwicklungen im Wohlfahrtswesen der Schweiz, in: Benz, Petra et al. (Hg.): *Handbuch Sozialwesen Schweiz*, Bern 2015<sup>2</sup>, S. 435–445.
- Mayer, Karl Ulrich (Hg.): *Die beste aller Welten? Marktliberalismus versus Wohlfahrtsstaat*, Frankfurt am Main 2001.
- Müller, Margrit; Woitek, Ulrich: Wohlstand, Wachstum und Konjunktur, in: Halbeisen, Patrick; Müller, Margrit; Veyrassat, Béatrice (Hg.): *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, Basel 2012, S. 90–222.
- Neidhart, Leonhard: Regierbarkeitsfragen in der direkten Demokratie, in: *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft* 23, 1983, S. 13–43.
- Nullmeier, Frank: Vermarktlichung des Sozialstaats, in: *WSI-Mitteilungen* 57 (9), 2004, S. 495–500.
- Parlamentarische Verwaltungskontrolle: EFFI-QM-BV. Querschnittsmassnahmen zur Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung. Überprüfung der Aufgabenstellung und des Massnahmenvollzugs bis zum Januar 1991. Schlussbericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, Bern 1993.
- Pelizzari, Alessandro: *Die Ökonomisierung des Politischen*, Konstanz 2001.
- Pierson, Paul: The New Politics of the Welfare State, in: *World Politics* 48 (2), 1996, S. 143–179.
- Powell, Martin A. (Hg.): *Understanding the Mixed Economy of Welfare*, Bristol 2007.
- Pury, David de et al.: *Mut zum Aufbruch. Eine wirtschaftspolitische Agenda für die Schweiz*, Zürich 1995.
- Rebmann, Frédéric: Parachutés ou montagnards? Formation et trajectoires professionnelles des hauts fonctionnaires de la Confédération (1910–2000), in: *Traverse* 18 (2), 2011, S. 100–113.



- Ruoss, Matthias: Fürsprecherin des Alters. Geschichte der Stiftung Pro Senectute im entstehenden Schweizer Sozialstaat (1917–1967), Zürich 2015.
- Ryser, Philipp: Ökonomisierung einer gemeinnützigen Organisation und deren Deutung am Beispiel der Stiftung Pro Senectute in Basel. Rekonstruktion von Ablauf, Kennzeichen und Folgen aus innerorganisatorischer Sicht, Basel 2011.
- Sager, Fritz; Hurni, Pascal: Die Geschichte der Verwaltungswissenschaften in der Schweiz, in: Ladner, Andreas et al. (Hg.): Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz, Zürich 2013, S. 61–73.
- Schauer, Reinbert: 25 Jahre VMI – der Erfolg einer zündenden Idee, in: Jubiläumsausgabe des VM 3, 2001, [www.vmi.ch/content/upload/Ueber%20uns/Geschichte/25%20Jahre%20VMI%20-%20der%20Erfolg%20einer%20zundenden%20Idee.pdf](http://www.vmi.ch/content/upload/Ueber%20uns/Geschichte/25%20Jahre%20VMI%20-%20der%20Erfolg%20einer%20zundenden%20Idee.pdf), Stand: 2. Mai 2016.
- Scherschel, Karin; Streckeisen, Peter; Krenn, Manfred (Hg.): Neue Prekarität. Die Folgen aktivierender Arbeitsmarktpolitik – europäische Länder im Vergleich, Frankfurt am Main 2012.
- Schubert, Klaus; Hegelich, Simon; Bazant, Ursula: Europäische Wohlfahrtssysteme. Stand der Forschung – theoretisch-methodische Überlegungen, in: dies. (Hg.): Europäische Wohlfahrtssysteme. Ein Handbuch, Wiesbaden 2008, S. 13–43.
- Schwarz, Peter; Purtschert, Robert; Giroud, Charles: Das Freiburger Management-Modell für Nonprofit-Organisationen (NPO), Bern 1995.
- Schwarz, Peter; Schiess, Viktor: Gutachten über die Kontrolltätigkeit des BSV im Bereich der Beitragsgewährung, in: Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle: Evaluation der Beiträge an Organisationen der privaten Behindertenhilfe. Arbeitsbericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates, Bern 1995, S. 1–59.
- Siegenthaler, Hansjörg: Regelvertrauen, Prosperität und Krisen. Die Ungleichmässigkeit wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung als Ergebnis individuellen Handelns und sozialen Lernens, Tübingen 1993.
- Sommer, Jürg H.: Das Ringen um soziale Sicherheit in der Schweiz. Eine politisch-ökonomische Analyse der Ursprünge, Entwicklungen und Perspektiven sozialer Sicherung im Widerstreit zwischen Gruppeninteressen und volkswirtschaftlicher Tragbarkeit, Diessenhofen 1978.
- Studer, Brigitte: Ökonomien der sozialen Sicherheit, in: Halbeisen, Patrick; Müller, Margrit; Veyrassat, Béatrice (Hg.): Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert, Basel 2012, S. 923–974.
- Thom, Norbert; Ritz, Adrian: Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor, Wiesbaden 2006<sup>3</sup>.
- Varone, Frédéric: Die Bundesverwaltung, in: Ladner, Andreas et al. (Hg.): Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz, Zürich 2013, S. 111–126.

# Entwicklungshilfe im Innern

## Die Heimpolitik des Bundes im Zeichen sich wandelnder Staatlichkeit, 1960–1990<sup>1</sup>

URS GERMANN

Die Entwicklung des Heimwesens widerspiegelt exemplarisch die Ausprägung einer hybriden Staatlichkeit, wie sie für die Schweiz typisch ist. Neuere Arbeiten zur Geschichte der Heimerziehung zeigen übereinstimmend, dass das Feld der Kinder- und Jugendhilfe bis weit ins 20. Jahrhundert überaus heterogen war.<sup>2</sup> Das Nebeneinander von Bundesvorgaben, kantonalkommunalen Aufsichtskompetenzen, staatlichen, kirchlichen und privaten Einrichtungen respektive die sich daraus ergebenden Kontrolllücken werden in der aktuellen Diskussion über fürsorgerische Zwangsmassnahmen denn auch als einer der Gründe dafür genannt, warum viele Heimkinder Opfer von Misshandlungen und sexuellem Missbrauch werden konnten. Tatsächlich lässt sich das «System Heimerziehung»<sup>3</sup> nicht ohne Rückgriff auf jene Formen von Staatlichkeit verstehen, die es ermöglicht haben.

Wie die einschlägigen Anstaltsskandale der 1930er- und 1940er-Jahre zeigen, waren die desolaten Lebensbedingungen in den Heimen der Öffentlichkeit durchaus bekannt. Dennoch blieb die Situation bis in die Nachkriegszeit hinein prekär. Erst nach und nach wurden Renovationen vorgenommen, Personal aufgestockt und die Maximen der «schwarzen Pädagogik» hinterfragt. Die Forschung betont in diesem Zusammenhang meist die Reformimpulse, die 1970 von den Aktionen gegen die Erziehungsheime im Vor- und Umfeld der «Heimkampagne» ausgingen.<sup>4</sup> Die Allianz aus ehemaligen Zöglingen und jungen Erzieher/-innen verstand sich als Teil einer international vernetzten Protestbewegung, die autoritäre Erziehungspraktiken infrage stellen und alternativen Betreuungsformen zum Durchbruch verhelfen wollte. Trotz ihrer

1 Für ihre Unterstützung danke ich Ueli Affolter, Andrea Baechtold, Nicolas Barras und Mirjam Aebischer. Eine erste Recherche zu diesem Beitrag erfolgte im Rahmen des SNF-Projekts «Placing Children in Care» an der Fachhochschule Nordwestschweiz.

2 Furrer, Markus et al. 2014; Hafner, Urs 2011; Schoch, Jürg et al. 1989.

3 Akermann, Martina et al. 2012, S. 76 f.

4 Leuenberger, Marco/Seglias, Loretta 2015, S. 346–349; Furrer, Markus et al. 2014, S. 10; Hafner, Wolfgang 2014, S. 203 f.; Hafner, Urs 2011, S. 152–157; Tanner, Hannes 1998, S. 185.

kurzen Existenz habe die Heimkampagne, so Renate Schär, entscheidend zur Debatte beigetragen, die schrittweise zu Reformen in der Heimerziehung und im Jugendstrafvollzug führte.<sup>5</sup> Die Reformimpulse von «unten», die sich als Ausschläge des globalen Aufbruchs von «1968» ausnehmen, waren jedoch nur eine Seite der Medaille. Tatsächlich hat die Forschung bislang kaum beachtet, dass der Bund die Modernisierung der Erziehungsheime bereits Jahre vor der «Heimkampagne» auf seine Agenda gesetzt hatte. Er griff damit in ein Feld ein, auf dem zuvor primär die Kantone in der Pflicht gestanden hatten. Um die Veränderungen im Heimsektor nach 1970 zu verstehen, ist es deshalb nötig, die Überlagerung und gegenseitige Verstärkung verschiedener Reformstränge in den Blick zu nehmen.

Die Modernisierungspolitik des Bundes, die mit der Invalidenversicherung (IV) von 1960 und dem Bundesgesetz über Bundesbeiträge an Strafvollzugs- und Erziehungsanstalten von 1966 Form annahm, ist aber nicht nur für die Fremdplatzierungsthematik von Interesse. Sie lässt sich auch als eine Figuration von Staatlichkeit untersuchen, die neue Formen der Kooperation zwischen verschiedenen Ebenen und Akteuren etablierte. Sie wurde – sozusagen als Echo auf die Dekolonialisierungswelle der 1960er-Jahre – von ihren Promotoren gern als «Entwicklungshilfe» bezeichnet, die mittels der Steuerung von Finanzflüssen und Anreizsetzungen einen rückständigen Sektor modernisieren sollte. Vor diesem Hintergrund beschäftigt sich dieser Beitrag mit folgenden Fragen: Unter welchen Umständen griff der Bund als Modernisierungsagent in ein Feld ein, das von kantonalen, kommunalen und privaten Akteuren besetzt war? Welche Vorstellungen und Ausprägungen von Staatlichkeit kamen dabei zum Zug? Und: Welche Wirkungen erzielten die Versuche, den Heimsektor zu steuern? Im Zentrum der Untersuchung stehen die Betriebsbeiträge, die der Bund gemäss dem Beitragsgesetz von 1966 an Erziehungsheime für Kinder und Jugendliche ausrichtete. Nur so weit als nötig berücksichtige ich die Entwicklung im IV-Bereich, zu dem Sonderschulen und andere Einrichtungen für Kinder und Jugendliche mit Behinderung gehörten.

Die Heterogenität des Heimsektors erweist sich auch methodisch als Herausforderung. So fehlen zeit- und institutionsübergreifende Daten, die Aufschluss über die Finanzierung und Belegung der Heime gäben. Viele Forschungsarbeiten fokussieren zudem stark auf einzelne Einrichtungen, wodurch strukturelle Aspekte bislang eher unterbelichtet geblieben sind. Zugleich lässt sich der Aufbruch im Heimsektor nur verstehen, wenn neben dem Bund auch die Kantone berücksichtigt werden. Um erste Einblicke in dieses komplexe

5 Schär, Renate 2008, S. 91, 96. Zur Heimkampagne in Deutschland, die der Bewegung in der Schweiz als Vorbild diente, Schölzel-Klamp, Marita 2010.

Gefüge zu erhalten und Thesen für weiterführende Untersuchungen zu formulieren, ist es nötig, mehrere Analyseperspektiven im Sinn eines *jeu d'échelles* (Revel)<sup>6</sup> zu kombinieren. Die folgenden Abschnitte beschäftigen sich zunächst mit der Entwicklung auf Bundesebene. Anhand einer Fallstudie zum Kanton Bern soll dann die Dynamik zwischen den verschiedenen Ebenen exemplarisch analysiert werden.

## Der schweizerische Heimsektor als *mixed welfare economy*

Ein schwacher Zentralstaat, autonome Gemeinwesen sowie eine starke Zivilgesellschaft sind Elemente, welche die schweizerische Staatlichkeit bis heute prägen. Wie Untersuchungen zur Entwicklung des Sozialstaats zeigen, hatte diese Konstellation unter anderem zur Folge, dass gemeinnützig-konfessionelle Wohlfahrtsorganisationen und private Fachverbände ihre Position lange bewahren und ausbauen konnten.<sup>7</sup> Auch die Heimlandschaft zeichnet sich durch eine Vielfalt von Akteuren und eine Fragmentierung der Zuständigkeiten aus. Heime mit gemeinnützigen Trägerschaften existieren bis heute neben staatlichen Einrichtungen, den klassischen Heimkantonen stehen Stände gegenüber, die primär ausserkantonale versorgen, und als Versorger treten je nach Fall Eltern, Fürsorge-, Vormundschafts- oder Jugendgerichtsorgane auf.

Die disparate Situation widerspiegelt historische Entwicklungspfade, die ins frühe 19. Jahrhundert zurückreichen. Als Reaktion auf die aufbrechende soziale Frage entstanden damals zuerst in den protestantischen, später dann auch in den katholischen Kantonen zahlreiche Armen- und Rettungsanstalten, die sich verlassenen, «verwahrlosten» oder straffälligen Kindern annahmen. 1920 gab es knapp 350 solche Einrichtungen mit 18 000 Plätzen. Als Trägerschaften traten gemeinnützige Gesellschaften, Armen- und Erziehungsvereine oder Angehörige der lokalen Eliten auf.<sup>8</sup> Im 20. Jahrhundert differenzierte sich der Heimsektor dann entlang der Kriterien Alter, Geschlecht und Gesundheit/Krankheit weiter aus. Neu entstanden etwa Lehrlings- oder Töchterheime, Arbeitserziehungsanstalten, Beobachtungs- und Durchgangsheime sowie Einrichtungen für Kinder und Jugendliche mit Behinderung.<sup>9</sup> Gefördert wurde diese Entwicklung durch die zunehmende Integration der Heime in wohlfahrtsstaatliche Dispositive. Sowohl der Kinderschutz des Zivilgesetzbuches

6 Revel, Jacques 1996.

7 Jenzer, Sabine 2014; Lengwiler, Martin 2010.

8 Sturzenegger, Carlmax 1931, S. 470; Schoch, Jürg et al. 1989; Alzinger, Barbara/Frei, Remi 1987; Chmelik, Peter 1978.

9 Tanner, Hannes 1998, S. 186 f.; Wolfisberg, Carlo 2002.

(1912) als auch das Jugendstrafrecht der Kantone und des Bundes (1942) sahen in Familienauflösungen und Fremdplatzierungen probate Methoden, um die befürchtete «Verwahrlosung» der Jugend prophylaktisch zu bekämpfen. Auch die IV setzte ab 1960 stark auf separative Einrichtungen.

Obwohl die staatliche Regulation im 20. Jahrhundert zunahm, blieb das private Engagement stark. Noch 1978 besaßen von den 158 Erziehungsheimen, die vom Bund unterstützt wurden, 111 eine private Trägerschaft. Sie stellten knapp zwei Drittel aller Plätze bereit.<sup>10</sup> Die regionalen Unterschiede waren allerdings gross. Im Kanton Bern hatte sich zum Beispiel eine gemischte Versorgungsstruktur herausgebildet. Auch einzelne Kommunen, etwa die Stadt Zürich, betrieben eigene Einrichtungen. Andere Kantone, zum Beispiel Basel-Land, St. Gallen, Freiburg, Graubünden und die Waadt, setzten stärker auf die Privatinitiative.<sup>11</sup> Die *mixed welfare economy* des Heimsektors schlug sich auch im Finanzierungsmix nieder, den die Einrichtungen mobilisierten. Während staatliche Einrichtungen auf Defizitgarantien zählen konnten, hielten sich private Heime mit Kostgeldern, Spenden oder dürftigen Kantonsbeiträgen mehr schlecht als recht über Wasser. Wie neuere Untersuchungen zeigen, war der Heimalltag bis in die Nachkriegszeit hinein deshalb von grossen materiellen Entbehrungen geprägt. Die Anstalten waren auf die Selbstversorgung und die Mitarbeit der Zöglinge angewiesen, Kost und Kleidung blieben ärmlich und es fehlte an Schlafräumen und Sanitäreinrichtungen. Der Mangel an qualifiziertem Personal und häufige Stellenwechsel verhinderten, dass die Kinder und Jugendlichen stabile Beziehungen aufbauen konnten und eine adäquate Schul- und Berufsbildung erhielten.<sup>12</sup>

## Subventionen als Mittel gegen die Heimkrise

Der Bund engagierte sich seit dem späten 19. Jahrhundert im Heimsektor. Mit der Vereinheitlichung des Zivil- und Strafrechts 1898 erhielt die Eidgenossenschaft die Befugnis, «Einrichtungen für verwahrloste Kinder» zu unterstützen. Damit wurde die Grundlage für einen Vollzugsföderalismus gelegt, wobei der Bund auf der normativen Ebene Anforderungen definierte, die Umsetzung jedoch den Kantonen überliess. Die Verfassungsrevision spurte zugleich die kriminalpolitische Perspektive vor, die für das Bundesengagement im Heimbereich bis heute leitend ist. Tatsächlich bildete der Rückgriff auf die bestehenden

10 Stellungnahme des SVE, 2. Juni 1980, Anhang 5, A Int., Archiv-Box 10, Ordner BJ-Beiträge 1971–1985.

11 Ebd., Anhang 1.

12 Akermann, Martina et al. 2014, S. 49–58; Akermann, Martina et al. 2012, S. 54–62, 90–94.

Kinder- und Jugendheime eine wichtige Voraussetzung, damit die Erziehungsmaximen des neuen Jugendstrafrechts in die Praxis umgesetzt werden konnten. Damit einher ging eine prophylaktische Stossrichtung, die von einem ursächlichen Zusammenhang zwischen Erziehungsmängeln und Jugenddelinquenz ausging.<sup>13</sup>

Noch vor dem Ersten Weltkrieg stellte der Bundesrat die Weichen für die Subventionierung im Heimbereich. Er unterschied dabei zwischen Erziehungsheimen, die dem eigentlichen Jugendmassnahmenvollzug dienten. Diese Heime sollten aufgrund des künftigen Strafgesetzbuches in den Genuss von Subventionen kommen. Tatsächlich richtete der Bund zwischen 1942 und 1964 unter diesem Titel knapp zwölf Millionen Franken an Neu- und Umbauten aus, wovon drei Viertel an private Einrichtungen gingen.<sup>14</sup> Der zweite Subventionskanal betraf Einrichtungen, die «verwahrloste», jedoch nicht straffällige Kinder und Jugendliche aufnahmen. Diese Einrichtungen erhielten bereits ab den 1920er-Jahren Beiträge aus dem «Gebrechlichenkredit», den der Bund zur Stützung der Behindertenhilfe und zur Linderung der damaligen «Heimkrise» eröffnete. Zwischen 1923 und 1959 richtete der Bund auf diesem Weg rund 13,6 Millionen Franken aus.<sup>15</sup> Davon profitierten sowohl Einrichtungen für Kinder und Jugendliche mit Behinderung als auch solche für «schwererziehbare» Minderjährige. Mit der Gründung der IV (1960) wurde der Grossteil des Kredits vom neuen Sozialwerk absorbiert. Da «schwererziehbare» Kinder und Jugendliche von IV-Leistungen ausgeschlossen blieben, führte der Bund den für die Erziehungsheime verbleibenden Restkredit bis zum Erlass des Beitragsgesetzes von 1966 separat weiter.<sup>16</sup>

Obwohl der Bund sein Engagement seit den 1930er-Jahren sukzessiv ausbaute, blieb es letztlich bei einem Tropfen auf den heissen Stein. Zwar trugen die Baubeiträge dazu bei, dass nach 1942 dringend nötige Infrastrukturanisierungen möglich wurden.<sup>17</sup> Doch konnte und wollte der Bund die Politik der kalkulierten Knappheit, die das Heim- und Pflegekinderwesen seit dem 19. Jahrhundert prägte, keineswegs durchbrechen. So verhinderte das Eidge-

13 Germann, Urs 2015, S. 219–228; Criblez, Lucien 1997.

14 Germann, Urs 2015, S. 222 f.; Bericht des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements [...] über die Anstalten für den Vollzug von Strafen und Massnahmen und deren Subventionierung durch den Bund, 16. Juli 1965, BAR E4110B#1989/197#15\* (G.I.2d).

15 Germann, Urs 2010; Zahlenangaben 1923–48: Bericht zur Motion Wick, 30. Mai 1949, BAR E3001B#1000/731#391\* (Az. VIII.4.5.2.5); Zahlenangaben 1949–59: Jährliche Bundesratsbeschlüsse betr. Unterstützung der Gebrechlichenhilfe [www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch](http://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch), Stand: 8. August 2015.

16 Bundesratsbeschluss 1458, 2. 9. 1960, [www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch](http://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch), Stand: 8. August 2015.

17 Zum Beispiel Heller, Geneviève 2012, S. 122, 195.

nössische Finanzdepartement die Ausrichtung von Betriebsbeiträgen, wie sie das Strafgesetzbuch ab 1942 eigentlich ermöglicht hätte, bis in die 1960er-Jahre hinein.<sup>18</sup> Dies, obwohl bekannt war, dass die Kantone ihre Beiträge nur zögerlich erhöhten und die Leistungen aus dem «Gebrechlichenkredit» eine geringe Entlastung darstellten.<sup>19</sup> Sie deckten 1964 knapp fünfzig Rappen pro Verpflichtungstag. Zum Vergleich: Die Vollkosten in einem Berner Heim beliefen sich damals auf zwanzig bis 25 Franken pro Tag.<sup>20</sup>

## Entwicklungshilfe im Innern: Übergang zu einer aktiven Heimpolitik

Die zweite Hälfte der 1960er-Jahre markiert eine wichtige Zäsur in der schweizerischen Heimpolitik. Sie fiel in eine Zeit, die als eine «Sternstunde des europäischen Staats» (Tony Judt) bezeichnet wurde. Sichtbare Zeichen bildeten die anhaltende wirtschaftliche Prosperität, der Ausbau der Wohlfahrtsstaaten, die nachhaltige soziale und kulturelle Öffnung sowie der nahezu ungebrochene Glaube an die Beherrschbarkeit des sozialen Wandels mittels staatlicher Planung. Für die Schweiz hat der Historiker Mario König von einer Ära der «Reform von oben» gesprochen, die am Ende des Jahrzehnts schliesslich in eine «Phase populärer Proteste und Bewegungen von unten» übergegangen sei. Die Initiative für Veränderungen ging, so Königs Befund, zunächst von den politischen Eliten aus, die vor dem Hintergrund der Systemkonkurrenz zwischen West und Ost sowie des beschleunigten Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstums auf zahlreichen Gebieten Nachholbedarf orteten und hierzu einen Ausbau der öffentlichen Haushalte in Kauf nahmen. Dies betraf insbesondere den Bildungsbereich, die Infrastrukturpolitik und den Ausbau der Sozialwerke. In all diesen Feldern stellte sich die Frage, wie das Mehrebenensystem der Schweiz mit den Herausforderungen umgehen sollte, die sich aus der beschleunigten Modernisierung der westlichen Gesellschaften ergaben.<sup>21</sup>

Den Anlass für die Neuausrichtung im Heimbereich gab eine Revision des Strafgesetzbuchs, die 1965 ins Parlament kam. Ursprünglich war die Vorlage als pragmatische Vollzugsreform geplant gewesen, bei der Beratung erhielten

18 AB 1966 S. 48 f.

19 Untersuchungen zeigen, dass die Beiträge der Kantone meist erst nach 1945 zunahmen, vgl. Luchsinger, Christine, 2016, S. 242; Akermann, Martina et al. 2014, S. 52 (TG); Akermann, Martina et al. 2012, S. 56 (LU); Lerch, Fredi 2013, S. 34 (BE); Desiderato, Simone et al. 2008, S. 78 (ZH). Dies gilt auch für den Kanton Bern, wo die Beiträge an private Erziehungsheime zwischen 1945 und 1950 von 100 000 auf knapp 700 000 stiegen.

20 Bericht EJPD 1965 (wie Anm. 14), S. 12; JB Landorf 1964.

21 Judt, Tony 2006, S. 399; König, Mario 1999, S. 162 f. Ebenfalls: Gilg, Peter/Hablützel, Peter 1986, S. 927–930.

Resozialisierungsanliegen dann aber ein wachsendes Gewicht. Dies galt auch für die Subventionsbestimmungen. Mit Unterstützung der Polizeidirektorenkonferenz und der Schweizerischen Vereinigung für Jugendstrafrechtspflege gelang es einer Mitte-links-Koalition, den Bund auf ein verstärktes Engagement im Heimsektor zu verpflichten.<sup>22</sup> Gemäss dem Beitragsgesetz 1966 hatte der Bund künftig zwingend Beiträge an «besondere erzieherische Aufgaben» in Anstalten für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene zu leisten. Zugleich fiel die bisherige Unterscheidung zwischen straffälligen und «schwererziehbaren» Minderjährigen. Ebenfalls erhöht wurden die Baubeiträge an die dringend benötigten Heime für «besonders schwierige Zöglinge», über deren Errichtung sich die Kantone bisher nicht hatten einigen können.

Die Parlamentsdebatte brachte ein geschärftes Problembewusstsein für die Lage im Heimsektor zum Ausdruck. «Mangel an Plätzen, Mangel an Spezialisierung, Mangel an geschultem Personal und Einrichtungen für Personal und Zöglinge», so fasste ein Kommissionssprecher die Notlage zusammen.<sup>23</sup> Hinzu kam die verbreitete Auffassung, dass mit dem steigenden Wohlstand und Konsum auch die Kinder schwieriger würden. Der Verwahrlosungstopos, der den Kinder- und Jugendschutz seit der Jahrhundertwende leitete, erfuhr dabei eine Anpassung an die veränderten Zeitumstände. So verwies ein Bericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) auf die «zahlenmässig grössere Anzahl von Schwererziehbaren in den kinderreichen Jahren» und machte die «gelockerten Sitten», «Hochkonjunkturschäden» sowie «geschiedene oder sonstwie zerstörte Familien» für die Überlastung der Heime verantwortlich.<sup>24</sup> Weiter zugespitzt wurde die Situation durch die Einführung der IV, die zur Folge hatte, dass Heime, die «schwererziehbare» Kinder aufnahmen, benachteiligt wurden. Viele Heime waren deshalb nach 1960 dazu übergegangen, vermehrt oder ausschliesslich Kinder mit geistiger Behinderung aufzunehmen. Betroffen davon waren vor allem private Heime, die in den Augen der Behörden jedoch für die Verwahrlosungs- und Kriminalitätsprophylaxe unentbehrlich blieben. Nur ein Gleichziehen mit dem IV-Bereich könne, so die Subventionsbefürworter, die latente Konkurrenzsituation entschärfen, die zwischen den Wohlfahrtszweigen entstanden war.<sup>25</sup>

1968 begann die Justizabteilung des EJPD (JA, ab 1978: Bundesamt für Justiz) regelmässig Betriebsbeiträge an Erziehungsheime für Kinder und Jugendli-

22 Vgl. Protokoll der Kommission des Ständerats, 21./22. Februar 1966, BAR E4110B#1989/197#15\* (G.I.3i).

23 AB 1966 S, S. 43. Wortgleich: Bericht EJPD 1965 (wie Anm. 14), S. 8.

24 Bericht EJPD 1965 (wie Anm. 14), S. 9.

25 Ebd., S. 11; AB 1966 S, S. 43, 51; AB 1966 N, S. 423; vgl. Schreiben VSE an EJPD, 19. November 1968, A Int., Zürich, Archivbox 1, Ordner IIa.



**Tab. 1: Betriebsbeiträge des Bundes an Erziehungsheime für Kinder und Jugendliche (in Millionen Franken)**

	1970	1975	1980	1985	1989
Nominal	13,6	25,5	33,5	43,0	53,1
Zu Preisen von 1985	27,0	35,0	41,0	43,0	49,0

Quelle: Finanzrechnung der Eidgenossenschaft, Rubrik 483.07. Indexierung auf der Basis des KPI mit SwisstoVal, [www.swisstoVal.ch](http://www.swisstoVal.ch), Stand: 7. Mai 2016.

che sowie Arbeitserziehungsanstalten für junge Erwachsene auszurichten. Wie Tabelle 1 zeigt, stiegen die ausgerichteten Beiträge in der Folge kontinuierlich; unter Berücksichtigung der Inflation erfolgte zwischen 1970 und 1989, dem Zeitpunkt der Revision des Gesetzes von 1966, eine knappe Verdoppelung.

Bei den Einrichtungen, die das Anerkennungsverfahren durchliefen und auf Bundesbeiträge zählen konnten, handelte es sich um etwa 160 Heime. Auch wenn durchgängige Angaben über die Belegung fehlen, weisen die Quellen übereinstimmend darauf hin, dass die Zahl der Verpflegungstage ab 1970 infolge der demografischen Entwicklung und der wachsenden Kritik an der Heimerziehung gesamthaft rückläufig war.<sup>26</sup> 1978 stellten die anerkannten Justizheime schliesslich knapp 5000 Plätze zur Verfügung. Weiterhin gross waren die regionalen Unterschiede. So gingen im gleichen Jahr zwei Drittel der Betriebsbeiträge an Einrichtungen, die sich in den fünf grossen Heimkantonen Zürich, Waadt, Basel-Stadt, Bern und Genf befanden. Im Gegenzug flossen in sechs Kantone gar keine Subventionen.<sup>27</sup> Erkennbar ist auch, dass sich der IV-Bereich im Vergleich zu den Erziehungsheimen deutlich früher aus der Logik der Armenpflege lösen konnte. Zwischen 1970 und 1989 stiegen die Betriebsbeiträge der IV von 27 auf 441 Millionen Franken, was real etwa einer Verachtfachung entspricht. Die Subventionen der IV deckten allerdings ein deutlich grösseres Spektrum ab. Rund 900 Einrichtungen für Menschen mit Behinderung – von Wohnheimen über Sonderschulen bis zu geschützten Werkstätten – gehörten zu den Beitragsempfängerinnen.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Schaffner, Gerhard 1978; Schaffner, Gerhard 1979; Stadt Zürich 1976.

<sup>27</sup> Stellungnahme SVE 1980 (wie Anm. 10).

<sup>28</sup> Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung, Ausgleichsfonds der Erwerbsersatzordnung, Rechnung der Invalidenversicherung, 1960–1990, Rubriken 3c, 33 und 4c, 43.

Obwohl vor allem die materielle Situation den Anstoss gegeben hatte, verfolgte der Bund im Heimsektor bald eine aktive Strukturpolitik. Der Ansatzpunkt bildete dabei die Gewährung eines Beitrags an «besondere erzieherische Aufwendungen». Zunächst als Kompromiss zur Beschränkung der Bundesausgaben gedacht, entwickelte sich die Formel zu Beginn der 1970er-Jahre zu einem Instrument, mit dem sich Veränderungen im Heimsektor gezielt vorantreiben liessen. Erkennbar wird dies bereits in den Erläuterungen der JA zum ersten Verordnungsentwurf von 1966. Die Bundesexperten betrachteten die künftige Heimpolitik darin als Teil einer umfassenden «Sozialplanung», wobei sie sich auf eine Debatte bezogen, die unter Exponenten der sozialen Arbeit seit Längerem im Gang war. So hatte 1964 ein Schweizer Länderbericht auf der Internationalen Konferenz für Sozialarbeit in Athen gefordert, der «Zersplitterung» des Sozialwesens durch vermehrte Koordination Einhalt zu gebieten. In Anlehnung an die Debatte um eine Landesplanung, die den Bauboom der Nachkriegszeit bändigen sollte, wurde «Sozialplanung» dabei als das «bewusste und systematische Anstreben, Einführen und Verbessern von Sozialeinrichtungen» bezeichnet.<sup>29</sup> Analog gehe es, so die Verfasser des Verordnungsentwurfs von 1966, im Fall der Heime darum, das «ganze Gebiet einheitlich zu bearbeiten», sodass die Einrichtungen für Schwererziehbare gegenüber den IV-Einrichtungen langfristig nicht ins Hintertreffen gerieten. Nötig sei eine eigentliche «Entwicklungshilfe», die das Niveau der Einrichtungen hebe und die Weiterentwicklung fördere. Dazu gehörten eine Differenzierung der Angebote, die Spezialisierung und Qualifizierung des Personals sowie die Schaffung eines Ausgleichs zwischen den Kantonen.<sup>30</sup>

Stärker als die IV setzte das EJPD hierzu auf ein Anreizsystem, das – wie es in den Erläuterungen von 1966 hiess – gezielt jene Leistungen förderte, auf die der Bund besonders Wert legte.<sup>31</sup> Die Rede war auch von einer «Lenkungssubventionierung»,<sup>32</sup> die es erlaube, die Entwicklung der Erziehungsheime zu steuern. Mangels gesetzlicher Steuerungskompetenzen operierte der Bund dabei nicht mit normativen Vorgaben, sondern stellte auf die Interessen der privaten Trägerschaften und der Kantone ab. Gemäss der definitiven Verordnung von 1968 übernahm der Bund zum Beispiel die Hälfte der Kosten für die Weiterbildung des Heimpersonals. Den Löwenanteil der anrechenbaren Kosten machten jedoch die Löhne für die «erzieherische Tätigkeit» des Personals aus. Dabei

29 Rickenbach, Walter 1964, S. 19 f.

30 Erläuterungen zum Vorentwurf einer Verordnung, 25. August 1966, BAR E4112B#1991/201#84\*; Schreiben EJDP an SVE, 26. Oktober 1966, A Int., Zürich, Archivbox 1, Ordner IIb.

31 Zur IV Raselli, Donato 2010, S. 73–76.

32 Vgl. Notiz, 8. August 1975, BAR E4112B#1991/201#75\*.

kam ein differenziertes Berechnungssystem mit drei Stufen zum Einsatz, das Anreize für die Anstellung von qualifiziertem Personal setzte. Kam der Bund für fünfzig Prozent der Kosten für praktisch erfahrene Mitarbeiter/-innen auf, stieg dieser Anteil bei Personen mit Universitäts- oder Diplomabschluss auf siebenzig Prozent. Neben diesen Grundbeiträgen sah die Verordnung Zuschläge für «Anstrengungen für eine besonders weitgehende Verwirklichung des Zwecks der Strafen und Massnahmen» vor.<sup>33</sup> Diese Zuschläge wurden bis 1973 zu einem umfassenden Prämiensystem ausgebaut, das zugleich das Bild offenlegt, die sich der Bund von einem gut geführten Heim machte. Gezielt sollten Heime mit Wohngruppen statt Schlafsälen, einem engen Betreuungsverhältnis, Kleinklassen und therapeutischen Angeboten gefördert werden.<sup>34</sup>

Die Umsetzung der Heimpolitik des Bundes lag massgeblich in den Händen der JA, die in den 1970er-Jahren auf die Unterstützung von Bundesrat Kurt Furgler (CVP) zählen konnte.<sup>35</sup> 1975 kam der Bundesrat teilweise der Forderung der Fachverbände nach einem Strafvollzugsamt entgegen, indem er der JA eine Sektion für Strafvollzug und Anstaltswesen angliederte.<sup>36</sup> Unter der Leitung von Andrea Baechtold avancierte diese Einheit rasch zu einer wichtigen Schaltstelle der schweizerischen Heimpolitik. Die Sektion sei die einzige Instanz gewesen, die in den 1970er-Jahren die Politik im Bereich des Jugendstraf- und -massnahmenvollzugs koordiniert und neue Anstösse gegeben habe, sollte es 1984 anerkennend im Parlament heissen.<sup>37</sup> Die Sektion arbeitete eng mit den Fachverbänden zusammen, wobei diese Kooperation zugleich die für die Schweiz typische Nähe von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft widerspiegelt. Bereits früh unterstützte die JA etwa die Bestrebungen der Schweizerischen Landeskonferenz für Soziale Arbeit, Qualitätsstandards im Heimbereich zu etablieren. So war das Amt in der Fachkommission vertreten, die 1944 als Reaktion auf den Sonnenberg-Skandal ins Leben gerufen worden war. Die Richtlinien zur Organisation von Erziehungsheimen für Kinder und Jugendliche, welche die Landeskonferenz 1965 in einer überarbeiteten Fassung publizierte, nahmen denn auch weitgehend die Stossrichtung vorweg, die das spätere Prämiensystem verfolgte: die Unterstützung kleiner Wohn- und Betreuungseinheiten, die Professionalisierung des Personals sowie die Verbesserung des Kontakts zwischen Heim, Schule und Elternhaus.<sup>38</sup> Die JA unterhielt auch enge

33 VO, 6. November 1968, AS 1968, S. 1455, Art. 8.

34 VO, 14. Februar 1973, AS 1973, S. 395.

35 Mündliche Mitteilung von Prof. Andrea Baechtold, Sektionschef des BJ 1972–1992, 28. September 2015.

36 Antwort des Bundesrats auf die Motion Haller, AB 1972 N, S. 310.

37 AB 1984 N, S. 36.

38 Landeskommission 1965; vgl. die Antwort des Bundesrats auf das Postulat Haller, AB 1972 N, S. 314.

Verbindungen zum Schweizerischen Verband für Erziehungsschwierige Kinder und Jugendliche (SVE), in dessen Vorstand die Abteilung seit 1958 vertreten war.<sup>39</sup> Bei der Umsetzung des Beitragsgesetzes griff die knapp dotierte Abteilung wiederholt auf die Expertise des SVE zurück, etwa bei der Organisation der ersten Bestandserhebung, beim Ausarbeiten der Vollzugsverordnung oder bei der Ausgestaltung und Durchführung des Anerkennungsprozederes.<sup>40</sup>

Nahm der SVE im Nachgang zur «Heimkampagne» eine eher abwartende Position ein, so erhielt der Bund 1970 mit der Arbeitsgruppe Jugendheimleiter (AHL) und der zwei Jahre später gegründeten Arbeitsgruppe Töchterheimleiterinnen (ATH) progressiv eingestellte Partner, um Reformen im Heimsektor voranzutreiben.<sup>41</sup> Beide Gruppierungen waren als Reaktion auf die öffentliche Kritik an den Erziehungsanstalten und die viel beachtete Rüschlikoner Tagung zum Thema «Erziehungsanstalten unter Beschuss» vom Dezember 1970 entstanden. 1972 publizierte die AHL ein Memorandum, das die Notwendigkeit unterstrich, «die Arbeit in [den] Heimen trotz aufgebrochener und fortgesetzter Kritik weiterzuführen, zugleich aber neu zu überdenken und zu verbessern».<sup>42</sup> Wie ihre Planungspapiere zeigen, teilte die AHL das technokratische Kalkül der Bundesverwaltung, der klassenkämpferischen Grundsatzkritik an den Heimen durch die Beseitigung von Strukturdefiziten und durch planerische Massnahmen den Wind aus den Segeln zu nehmen. Sie bekam dadurch eine wichtige Relais- und Transferfunktion. Das Eingehen einer «fruchtbaren Symbiose», wie Heimverantwortliche die Zusammenarbeit mit der Verwaltung bezeichneten, lässt sich in Anlehnung an Mario König als ein Versuch der Funktionsträger verstehen, die Dynamik, die durch die «Heimkampagne» entstanden war, mittels pragmatischer Reformen aufzufangen und bestehende Strukturen zu stabilisieren.<sup>43</sup>

Gut in dieses Bild passt der Rückgriff von Verwaltung und Verbänden auf die Expertise der Sozialwissenschaften, die sich Mitte der 1960er-Jahre auch in der Schweiz zunehmend als Moderatorinnen des sozialen Wandels positionierten. Wie Wolfgang Hafner gezeigt hat, unterstützte der SVE gezielt den Aufbau eines universitären Forschungsnetzwerks und setzte hierzu eine Kommission ein. Als Partner für die Verwissenschaftlichung der Heimdebatte anerbot sich der Zürcher Sozialpädagogikprofessor Heinrich Tuggener, der

39 Hafner, Wolfgang 2014, S. 199.

40 Protokolle der Vorstandssitzungen des SVE vom 11. August 1966, 7. November 1967, 6. Mai 1973, A Int.

41 Hafner, Wolfgang 2014, S. 199, 201, 216; mündliche Mitteilung von Andrea Baechtold, 28. September 2015.

42 Memorandum zur Koordination des Massnahmenvollzugs für männliche Jugendliche in Heimen und Anstalten 1972.

43 Häberli, Hans 1984, S. 291; Vgl. AB 1982 S. 613; AB 1984 N. S. 45.

sich in den 1970er-Jahren als Pionier der schweizerischen Heimforschung profilierte. Tuggener lancierte in Abstimmung mit dem SVE zwei Nationalfondsprojekte zur Problemsicht der Heimerzieher und zu den Erziehungskonzepten der Heime.<sup>44</sup> 1980 unterstützte das Institut für Sozialpädagogik den Verein bei einer Bestandsaufnahme der Justizheime und ihrer Finanzierungsgrundlagen.<sup>45</sup> Aber auch mit den Behörden arbeitete das Zürcher Institut eng zusammen. 1978 beauftragte das Bundesamt für Justiz Tuggener mit einer Bedarfsprognose und kurz darauf mit einer Wirkungsanalyse von Erziehungsheimen.<sup>46</sup> Waren Tuggenerns frühe Projekte stark vom Bemühen geprägt, den Einstellungswandel unter den Heimpraktikern zu fördern, standen die Behördenaufträge stärker im Zeichen einer technokratischen Planung und politischen Legitimation. Sie sollten empirische Grundlagen für die modernisierungsorientierte Heimpolitik liefern, die auf der Allianz aus Verwaltung, Verbänden und Wissenschaft aufbaute.

### **Mitnahmeeffekte auf kantonaler Ebene: Fallbeispiel Kanton Bern**

«Die Kantone haben sich bisher recht wenig um ihre Heime gekümmert», so zitierte der «Tages-Anzeiger» 1982 den St. Galler Justizdirektor Florian Schlegel.<sup>47</sup> Obwohl sich in den 1970er-Jahren vor allem der Bund als Modernisierer profilierte, entsprach die Aussage nur bedingt der Wirklichkeit. De facto verlangte der Bund bereits 1968, dass die Kantone «angemessene Beiträge» an die subventionierten Heime leisteten und Verbindungsstellen einrichteten.<sup>48</sup> Die «Entwicklungshilfe» des Bundes griff demnach auf komplexe Weise in das politische Mehrebenensystem der Schweiz ein. Ergebnis war ein Finanzierungsmix, der bestehende Geldflüsse umlenkte oder erweiterte. Am Beispiel des Kantons Bern soll im Folgenden exemplarisch aufgezeigt werden, wie sich die finanzielle Basis der Heimlandschaft unter dem Einfluss der Bundesgelder veränderte. Das Berner Fallbeispiel ist allerdings nicht repräsentativ, sondern widerspiegelt die spezifischen Bedingungen eines grossen und gemischten Heimkantons. Tatsächlich engagierten sich die Kantone seit je unterschiedlich stark im Heimsektor und kannten noch lange unterschiedliche Finanzierungsmodelle. So stellte in katholischen Kantonen der Rückzug der religiösen Orden aus der

44 Hafner, Wolfgang 2014, S. 213–220.

45 Protokoll der Vorstandssitzung des SVE, 25. Januar 1980, A. Int.

46 Schaffner, Gerhard 1979; Hafner, Wolfgang 2014, S. 217, 229.

47 Tages-Anzeiger, 10. Juli 1982.

48 VO, 6. November 1968, AS 1968, S. 1455, Art. 5 Abs. 3.

Heimerziehung auch in finanzieller Hinsicht wichtige Zäsuren dar.<sup>49</sup> Eine umfassende Analyse, die kantonale Strukturen unter Einbezug interkantonaler Geldflüsse vergleicht, bleibt deshalb ein wichtiges Desiderat der Forschung.

Der landesweite Trend zur Fragmentierung lässt sich in Miniaturform auch im Kanton Bern beobachten. Hier standen den staatlichen Erziehungsheimen zahlreiche Privateinrichtungen gegenüber, von denen ein Teil allerdings Kantonsbeiträge erhielt.<sup>50</sup> Im Gegenzug unterstanden diese Einrichtungen der kantonalen Heimverordnung von 1934, die Minimalstandards – etwa bezüglich des Familiensystems, der Schulbildung oder der Anstaltsarbeit – setzte.<sup>51</sup> Hinzu kam, dass sich verschiedene Direktionen die Zuständigkeit für die (staatlichen) Einrichtungen teilten.<sup>52</sup> Die Einführung der IV und das Beitragsgesetz verstärkten die Unübersichtlichkeit zusätzlich. Entgegen der anfänglichen Absicht des Gesetzgebers kam es in der Praxis nämlich zu keiner Entflechtung der Heimtypen. Zahlreiche private wie staatliche Einrichtungen wurden weiterhin sowohl von der IV wie vom EJPD subventioniert, wobei die Beiträge jeweils anteilmässig aufgrund der Zahl der Verpflegungstage berechnet wurden.<sup>53</sup>

Obwohl der Kanton Bern im Untersuchungszeitraum über keine ausformulierte Heimplanung verfügte, kristallisierten sich ab den 1940er-Jahren einige Grundsätze heraus, sodass – anders als der «Tages-Anzeiger» 1982 suggerieren sollte – durchaus von einer kantonalen Heimpolitik gesprochen werden kann. Das Hauptziel bildete dabei die Gewährleistung des Angebots mittels der zunehmend institutionalisierten Stützung der privaten Einrichtungen. Hinzu kamen nach 1970 Bestrebungen zur Kontrolle der zulasten der Staatsrechnung gehenden Kosten. Anders als auf Bundesebene scheinen Vorgaben bezüglich der Angebotsqualität auf kantonaler Ebene bis in die 1980er-Jahre dagegen eine untergeordnete Rolle gespielt zu haben.<sup>54</sup> Zu den Instrumenten, die dem Kanton zur Erreichung seiner Ziele zur Verfügung standen, gehörten die Harmonisierung der Kostgelder, die Deckung von Betriebsdefiziten,<sup>55</sup> die

49 Vgl. die Aussagen des Vertreters des Bundes im Vorstand des SVE am 31. Januar 1969 und 27. Mai 1971, A Int., Vorstandsprotokolle.

50 Sowohl das Armengesetz von 1897 als auch das Gesetz über das Fürsorgewesen von 1961 sahen die Möglichkeit vor, dass der Kanton private Heime unterstützen konnte.

51 VO, 6. April 1934, Gesetze, Dekrete und Verordnungen des Kantons Bern, 1934, S. 68.

52 So unterstanden 1965 zusätzlich zu den subventionierten Einrichtungen rund sechzig Kinderheime der Aufsicht des Jugendamts gemäss der kantonalen VO vom 17. Juni 1949. Siehe hierzu Müller, Markus et al. 2011.

53 Vgl. die Antwort des Bundesrats auf das Postulat Haller, AB 1972 N, S. 313. Für Bern Kiener, Max 1969.

54 So scheiterten in den 1970er-Jahren mehrere Anläufe für eine Revision der Heim-VO von 1934.

55 Vgl. Aktennotiz betr. Kostgelder, 25. Februar 1956, StABE, BB 13.1.353 (400077 I); Aktennotiz betr. Kostgelder, 27. April 1966, StABE, BB 13.1.346 (400016); Notiz betr. Be-

Kontrolle der Saläre des Leitungs- und Erziehungspersonals<sup>56</sup> sowie die Weiterverrechnung der Restdefizite, die durch die Aufnahme von Kindern aus anderen Kantonen entstanden.<sup>57</sup>

Auch in quantitativer Hinsicht lässt sich von einer kantonalen Heimpolitik sprechen. Gemäss einer Schätzung aufgrund der amtlichen Zahlen stiegen die nominalen Betriebsbeiträge des Kantons Bern an Erziehungsheime im Nicht-IV-Bereich zwischen 1965 und 1985 von 2,8 Millionen auf 39,8 Millionen Franken (Tab. 2). Inflationsbereinigt entspricht dies einer Versechsfachung, wobei auch hier von einem – allerdings schwer zu beziffernden – Rückgang der Verpflegungstage auszugehen ist.<sup>58</sup> Zumindest für den Kanton Bern lässt sich damit ein wachsendes Engagement im Heimbereich ab den frühen 1970er-Jahren feststellen. Dabei fiel der Ausgabenzuwachs sogar noch stärker aus als der des Bundes, ein Befund, der zugleich die allgemeine Entwicklung der Bundes- und Kantonsausgaben in dieser Zeit spiegelt.<sup>59</sup> Die zeitliche Verzögerung, mit der der Kanton Bern sein Engagement ausbaute, stützt die These, dass die «Entwicklungshilfe» des Bundes ab den 1970er-Jahren tatsächlich eine katalytische Wirkung entfaltete und die Kantone mittelfristig zum Nachziehen veranlasste.

Aus Tabelle 2 ist erkennbar, wie sich das Gewicht zwischen staatlichen und privaten Einrichtungen verschob. Lag der Finanzierungsschwerpunkt 1965 noch eindeutig auf den staatlichen Einrichtungen, absorbierten die privaten Erziehungsheime 1975 bereits drei Viertel der kantonalen Ressourcen. Zumindest was die Finanzflüsse anbelangt, lässt sich also ein Trend hin zu privaten Angeboten konstatieren. Diese wurden, wie die Heimdossiers der Fürsorgedirektion belegen, im Gegenzug einer wachsenden Regulation unterworfen, die sich primär auf einer Mikroebene zwischen Verwaltung und Heim vollzog. Nicht abschliessend klären lässt sich, inwieweit die beschriebene Entwicklung durch Angebotsverlagerungen oder unterschiedliche Kostenentwicklungen mitbedingt war.

Differenzierter und zugleich uneinheitlicher wird das Bild, wenn zusätzlich die Betriebsrechnungen einzelner Heime verglichen werden. Dies soll hier exemplarisch anhand des staatlichen Schulheims Landorf, das Beiträge von EJPD und IV erhielt, sowie zweier privater Justizheime geschehen. Bei Letzte-

such in Wartheim, 22. August 1978, StABE, BB 13.1.457 (480425); Notiz betr. Kostgelder der Sonnegg, 24. März 1981, StABE, BB 13.1.408 (480705).

<sup>56</sup> Vgl. Notiz betr. Saläre der Sonnegg, 14. Juli 1980, StABE, BB 13.1.408 (480705).

<sup>57</sup> Vgl. Kreisschreiben Fü 66, 1. November 1974, StABE, BB 13.1.346 (400016).

<sup>58</sup> In den ausgewerteten Unterlagen der Fürsorgedirektion finden sich jedenfalls keine Hinweise auf eine Gesamtmengenausweitung.

<sup>59</sup> Guex, Sébastien 2012, S. 1078. Der Anteil der Heimausgaben an den Gesamtausgaben des Kantons Bern stieg zwischen 1965 von 0,44 auf 1,17 Prozent.

**Tab. 2: Defizit- und Kantonsbeiträge des Kantons Bern an Erziehungsheime für Kinder und Jugendliche im Nicht-IV-Bereich (in tausend Franken)**

	1965	1970	1975	1980	1985
<b>Staatliche Heime</b>					
<b>Fürsorgedirektion</b>					
Aarwangen	176	66	91	195	764
Erlach	194	103	366	603	1044
Landorf	231	93	167	91	516
Brüttelen	167	88			
Kehrsatz	232	131	289	645	615
Loveresse	89	172			
<b>Polizeidirektion</b>					
Tessenberg/Prêles	570	558	1356	1411	575*
Münsingen	165	61	223	237	-62*
<b>Justizdirektion</b>					
Enggistein/Rörswil	94	432	337	931	1518
<b>Zwischentotal</b>	<b>1918</b>	<b>1704</b>	<b>2829</b>	<b>4113</b>	<b>4970</b>
<b>Private Heime</b>					
	842	1500	7819	12750	34860
<b>Total</b>	<b>2760</b>	<b>3204</b>	<b>10648</b>	<b>16863</b>	<b>39830</b>
<b>Zu Preisen von 1985</b>	<b>6555</b>	<b>5416</b>	<b>14734</b>	<b>20794</b>	<b>39830</b>

\* Durchschnitt 1984–1986.

Quelle: Staatsrechnung des Kantons Bern, 1965–1985. Indexierung (KPI) mit Swisstoval, [www.swisstoval.ch](http://www.swisstoval.ch), Stand: 7. Mai 2016. Beiträge an Bezirks- und Privaterziehungsanstalten gemäss Rubrik 2500.942.2/2500.942.10.11. Nicht berücksichtigt wurden staatliche Einrichtungen, die ausschliesslich IV-Beiträge erhielten.

ren handelt es sich um die Sonnegg in Belp, ein Heim für Mädchen und junge Frauen, und das Kinderheim Wartheim in Muri (BE). Ich fasse dabei die Erkenntnisse aus Tabelle 3 in drei Punkten zusammen. Aus den Betriebsrechnungen aller drei Einrichtungen wird erstens erkennbar, dass der Anteil der Bundessubventionen an den Gesamteinnahmen im Zeitverlauf zunächst deutlich anstieg. Im Gegenzug ging der Anteil der kantonalen Beiträge zurück. Besonders deutlich zeigt sich dies im Fall von Landorf, wo sich der Kanton Ende der 1960er-Jahre faktisch aus der Finanzierung zurückzog.<sup>60</sup> Ebenso zeigt sich eine

<sup>60</sup> Bei der kantonalen Zufinanzierung ist ebenfalls die Ausrichtung eines Heims auf IV- oder EJPD-Klientel zu berücksichtigen, die sich im Zeitverlauf auch verändern konnte. Das wieder stärkere Engagement des Kantons in Landorf in den 1980er-Jahren ging zum Bei-



Trendumkehr in den 1980er-Jahren: die Bundesbeiträge gingen nun überall anteilmässig zurück, während der kantonale Anteil tendenziell zunahm. Deutlich wird damit, dass die Bundeshilfe die Kantone zwar kurz-, jedoch nicht langfristig entlastete.<sup>61</sup>

Die Beiträge der öffentlichen Hand bewegten sich bei allen drei Institutionen in einer Bandbreite von vierzig und sechzig Prozent. Namentlich bei der Sonnegg, die aus einer kirchlichen Trägerschaft hervorgegangen war und lange auf ein gutes Spendenaufkommen zählen konnte, ist ab den 1960er-Jahren eine markante Zunahme des staatlichen Finanzierungsanteils erkennbar. Deutlich wird damit zweitens, dass die Subventionen von Bund und Kanton die finanziellen Unterschiede zwischen staatlichen und privaten Einrichtungen langfristig nivellierten.<sup>62</sup> Ein Trend lässt sich drittens beim Kostgeldanteil feststellen, den die Versorger an die Heimkosten leisteten. Dieser stieg, wie die Entwicklung in allen Einrichtungen zeigt, bis Mitte der 1970er-Jahre nur leicht an, um dann, von einem Ausreisser im Fall der Sonnegg 1985 abgesehen, sogar wieder zurückzugehen. Deutlich wird damit, dass das wachsende Staatsengagement mittelfristig eine (relative) Entlastung der Versorger (und letztlich der Fürsorgetats der Gemeinden) zur Folge hatte. Tatsächlich wollte die Heimplolitik von Bund und Kantonen nicht nur die Modernisierung der Einrichtungen fördern, sondern auch die nach 1970 schwächelnde Nachfrage nach Heimplätzen durch Jugendanwaltschaften, Vormundschafts- und Fürsorgebehörden festigen.<sup>63</sup> Dies lief kurzfristig auf eine «Verbilligungsaktion»<sup>64</sup> für Heimplätze hinaus; langfristig gesehen, ging es um die Stabilisierung des ganzen Sektors.

Die Entwicklung der Beiträge, aber auch die angestrebte Entlastung der Versorger ist vor dem Hintergrund einer überaus dynamischen Kostenentwicklung bei einer insgesamt rückläufigen Nachfrage zu sehen. Wie bereits zeitgenössische Beobachter feststellten, stiegen die Kosten für einen Heimplatz seit den frühen 1970er-Jahren – selbst unter Berücksichtigung der Teuerung – exponentiell an.<sup>65</sup> Auch dabei handelte es sich um eine europaweite Entwicklung,

spiel mit einem markanten Rückgang der IV-Verpflegungstage einher. Dadurch veränderte sich automatisch der Finanzierungsmodus.

61 Vgl. JB Wartheim, 1970.

62 Ebenso zum IV-Bereich Raselli, Donato 2010, S. 82.

63 Baechtold, Andrea 1980, S. 302; Stellungnahme der Fürsorgedirektion, 11. September 1969, StABE, prov. Signatur BB 02.8, Archivnummer 2015/59 (400221 I). Vertieft zu untersuchen wären in diesem Zusammenhang die Wirkungen kantonaler Lastenausgleichssysteme auf die Bereitschaft kommunaler Versorger, Kinder und Jugendliche institutionell unterzubringen. Der Kanton Bern verfügte seit 1897 über einen Soziallastenausgleich zwischen Kanton und Gemeinden. Die entsprechenden Mittelflüsse konnten im Rahmen der vorliegenden Studie jedoch nicht erhoben und berücksichtigt werden.

64 Argumentarium des SVE, 27. Februar 1984, A. Int., Archivbox 8, Ordner Materialien.

65 Häberli, Hans 1975.

**Tab. 3: Finanzierungsmix von drei Erziehungsheimen für Kinder und Jugendliche (in Prozent)**

Staatliches Schulheim Landorf, Köniz (BE)	1965	1970	1975	1980	1985
Kostgelder	34	42	46	31	33
Beiträge öffentliche Hand	49	40	42	60	61
<i>Bund (EJPD, IV)</i>	6	28	28	42	14
<i>Kanton(e)</i>	43	12	14	18	47
Übrige Einnahmen	17	18	12	9	6
	100	100	100	100	100
Gesamtausgaben zu Preisen von 1985 (tausend Franken)	974	1108	1339	1603	1876
Verpflegungstage	23 214	15 463	12 368	10 391	7 983
Mädchenheim Sonnegg, Belp	1965	1970	1975	1980	1985
Kostgelder	36	44	51	41	53
Beiträge öffentliche Hand	31	50	46	56	42
<i>Bunde (EJPD, IV)</i>	6	37	31	34	28
<i>Kanton</i>	25	13	15	22	14
Übrige Einnahmen	33	6	3	3	5
	100	100	100	100	100
Gesamtausgaben zu Preisen von 1985 (tausend Franken)	382	605	937	1206	1435
Verpflegungstage	6 858	9 102	7 547	8 199	6 875
Kinderheim Wartheim, Muri (BE)	1965	1970	1975	1980	1985
Kostgelder	33	40	39	38	14
Beiträge öffentliche Hand	60	49	44	43	76
<i>Bund (EJPD, IV)</i>	7	20	26	20	15
<i>Kanton</i>	53	29	18	23	61
Übrige Einnahmen	7	11	17	19	10
	100	100	100	100	100
Gesamtausgaben zu Preisen von 1985 (tausend Franken)	195	244	263	292	412
Mittlere Anzahl Kinder	20	12	12	10	10

Quelle: Staatsrechnung des Kantons Bern, 1965–1985 (Landorf); JB Sonnegg, 1965–1985; JB Wartheim 1965–1985. Indexierung der Gesamtkosten (KPI) mit Swisstotal, [www.swisstotal.ch](http://www.swisstotal.ch), Stand: 7. Mai 2016.

die nicht nur, aber auch die schweizerische Heimlandschaft betraf.<sup>66</sup> Schlug ein Verpflegungstag in der Sonnegg zum Beispiel 1965 noch mit 25 Franken zu Buch, so beliefen sich diese Kosten zehn Jahre später bereits auf das Vierfache. Bis 1985 erfolgte dann ein weiterer Kostensprung auf nominal knapp 210 Franken pro Tag.<sup>67</sup> Im Heimsektor vollzog sich damit in den 1970er-Jahren eine ähnliche Kostenexplosion wie zuvor im Gesundheitswesen oder in anderen Sozialbereichen.<sup>68</sup> Kostentreiber waren in erster Linie die Personalausgaben, deren Anteil an den Gesamtkosten seit Mitte der 1960er-Jahre kontinuierlich stieg. Dahinter verstecken sich einerseits die galoppierende Teuerung und die Reallohnngewinne der Boomjahre, andererseits eine Professionalisierung und Individualisierung der Heimerziehung, die bewusst mit der herkömmlichen Mangelwirtschaft brach. Pädagogisch aufgeschlossene Heime wie die Sonnegg engagierten neu Sozialarbeiterinnen, Psychologinnen oder sogar Psychiater, deren Salär dasjenige von Erzieherinnen überstieg.<sup>69</sup> Sie taten damit just das, was die Reformer auf Bundesebene von ihnen erwarteten: sie verbesserten die Betreuungsverhältnisse und investierten in qualifiziertes Personal.

Interpretiert man die Kostenexplosion im Heimsektor als Zeichen eines nachgeholten Professionalisierungsschubs, stellt sich die Frage nach Verschiebungen zwischen den staatlichen Ebenen differenzierter. Moderierte die «Entwicklungshilfe» des Bundes lediglich eine Entwicklung, die ohnehin absehbar war oder initiierte der Bund vielmehr einen Modernisierungsprozess, dessen kostenmässige Bewältigung er dann – so eine mögliche Schlussfolgerung aus dem Berner Beispiel – grösstenteils den Kantonen überliess? Diese Fragen lassen sich aufgrund der verfügbaren Daten nicht abschliessend beantworten. Immerhin gibt es zahlreiche Hinweise, dass sich Heimleiter/-innen aus dem Umfeld der AHL oder der ATH tatsächlich anreizsensibel zeigen und – mit Sukkurs der kantonalen Aufsichtsbehörden – die vom Bund geförderten Investitionen bereitwillig vornahmen und damit zusätzliche Kosten generierten. «Der Bund drängt – um nicht zu sagen nötigt – mit seiner Subventionspraxis, kostspielige Strukturverbesserungen vorzunehmen und nur noch ausgebildete Erzieher anzustellen», lautete 1975 denn auch die Analyse eines prominenten Heimleiters.<sup>70</sup>

66 Exemplarisch zu Deutschland Frings, Bernhard/Kaminsky, Uwe 2014.

67 Vgl. JB Sonnegg, 1965, 1975, 1985. Eigene Berechnungen.

68 Bundesamt für Sozialversicherungen: Kostenentwicklung und Finanzierung der Krankenversicherung, 2013, [www.geschichtedersozialensicherheit.ch/zahlen/kostenentwicklung-und-finanzierung-der-krankenversicherung](http://www.geschichtedersozialensicherheit.ch/zahlen/kostenentwicklung-und-finanzierung-der-krankenversicherung), Stand: 13. Februar 2016.

69 JB Sonnegg, 1965, 1968, 1977, 1985.

70 Häberli, Hans 1975, S. 206.

## Heimpolitik im Zeichen umstrittener Staatlichkeit: Koordinationsbemühungen, Sparpolitik und Rekantonalisierungsversuche

Obwohl die Zeichen zunächst eindeutig auf eine Professionalisierung des Heimwesens hindeuteten, machte sich Mitte der 1970er-Jahre eine gewisse Ernüchterung breit. Der weltweite Konjunktureinbruch führte nach 1974 auch in der Schweiz zu einer Verschärfung des finanzpolitischen Klimas, wodurch die Strategie einer Modernisierung von oben zusehends in die Defensive geriet. Krisendiskurse, Reformstaus, aber auch neue Modelle der sozialstaatlichen Regulierung waren die Folge. Dabei stellte sich auch die Frage nach der Staatlichkeit unter neuem Vorzeichen.

Es war ganz im Sinn des Bundes, dass die Kantone dazu angehalten wurden, ihre Aktivitäten stärker zu koordinieren. Ebenfalls in diese Richtung wirkten die Kostensprünge im Heimwesen. So begannen Heimkantone wie Bern in den 1970er-Jahren die Restdefizite für ausserkantonale Unterbringungen konsequent zu verrechnen. Damit stieg mittelfristig der Druck auf die Kantone, Ausgleichsmechanismen zu finden.<sup>71</sup> Bereits 1976 einigten sich die Westschweizer Kantone auf eine Konvention, welche die Kostenübernahme bei interkantonalen Platzierungen regelte. In der Deutschschweiz scheiterten dagegen die Versuche der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge und der Ostschweizer Regierungskonferenz für eine ähnliche Regelung. Die Nordwestschweizer Kantone konnten 1981 immerhin eine geografisch beschränkte Vereinbarung in Kraft setzen.<sup>72</sup>

Zusätzlich erhöhte die Revision des Strafgesetzbuches von 1971 den Druck auf die Kantone, eine Heimplanung in Angriff zu nehmen und neue Anstaltstypen bereitzustellen. Dazu gehörten Therapie-, Durchgangs- und Nacherziehungsheime, die der Unterbringung «schwieriger Jugendlicher» im Erwachsenenvollzug definitiv ein Ende setzen sollten. Nachdem 1972 bereits das Memorandum der AHL auf den akuten Planungsnotstand hingewiesen hatte, setzten die beiden Deutschschweizer Strafvollzugskonkordate zwei Jahre später eine Koordinationskommission (KoKo) ein, zu deren Hauptaufgabe die Realisierung eines Sofortprogramms zur Bereitstellung von Spezialeinrichtungen sowie die Planung und Koordination im Jugendstrafvollzug gehörte. Bis zu ihrer Auflösung 1988 avancierte die KoKo, der Behörden- und Fachvertreter angehörten, neben der JA zu einer profilierten, wenn auch wenig wirkungsmächtigen Koordinationsinstanz.<sup>73</sup> 1976 erliess der Bund zudem Richtlinien

71 KoKo 1988, S. 6. Zum Beispiel Schreiben Vormundschaftsbehörde Basel-Stadt, 5. Juli 1974, StABE, BB 13.1.459 (480500).

72 Häberli, Hans 1984, S. 303 f.

73 Häberli, Hans 1984, S. 295–302; KoKo 1988.

für neue Spezialeinrichtungen, um so die Planungssicherheit der Kantone zu erhöhen.<sup>74</sup> Nach und nach sickerte das Planungsdenken auch auf die kantonale Ebene und die Ebene einzelner Einrichtungen durch. 1976 verabschiedete zum Beispiel das Sozialamt der Stadt Zürich eine wegweisende Heimkonzeption für die ihm unterstellten Einrichtungen.<sup>75</sup>

Die forcierten Koordinationsbestrebungen zeigten allerdings nur beschränkt Wirkung. In den Jahresberichten der KoKo machte sich ab 1980 zunehmend Resignation angesichts des Stagnierens verschiedener Anstaltsprojekte breit.<sup>76</sup> Nach wie vor fehlten spezialisierte Einrichtungen. Nur knapp konnte zum Beispiel verhindert werden, dass im Kanton Luzern ein privat getragenes Therapieheim für Mädchen mangels Finanzen geschlossen werden musste. 1983 musste das Parlament schliesslich die Übergangsregelung, welche die Versetzung Jugendlicher in den Erwachsenenvollzug erlaubte, um weitere zwei Jahre verlängern.<sup>77</sup> Zusätzlich verschärft wurden die Strukturdefizite durch die Sparbeschlüsse des Bundes nach der weltweiten Wirtschaftskrise. Dabei wurde einmal mehr deutlich, wie stark sich die Heimpolitik im Sog der allgemeinen finanz- und sozialpolitischen Konjunktur bewegte. Wie in anderen Bereichen, etwa der Altersvorsorge, löste ein Reflex zur Stabilisierung der Finanzhaushalte den sozialplanerischen Reformoptimismus der späten 1960er-Jahre ab.<sup>78</sup> So dünnte der Bundesrat 1975 auf Druck des Finanzdepartements das Prämiensystem der JA aus, um 3,2 Millionen Franken einzusparen. 1981 folgte zusätzlich eine lineare Kürzung der Bundessubventionen um zehn Prozent.<sup>79</sup> Der Druck auf die Kantone erhöhte sich so weiter. Um einen weiteren Anstieg der Kostgelder zu verhindern, musste sich zum Beispiel die Berner Fürsorgedirektion bereit erklären, den Privatheimen die ausfallenden Bundes-subventionen auszugleichen.<sup>80</sup>

Definitiv in die Defensive geriet die Reformpolitik des Bundes durch das Projekt für eine neue Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen, das auf Vorstösse aus dem Parlament zurückging. 1981 beantragte der Bundesrat, gestützt auf den Bericht einer Studienkommission, die Betriebsbeiträge an Heime und Ausbildungsinstitutionen zu streichen und die Baubeiträge zu reduzieren. Auf diese Weise sollten jährlich 44 Millionen Franken eingespart

74 Baechtold, Andrea 1976.

75 Baechtold, Andrea 1984, S. 439, Anm. 1; Stadt Zürich 1976.

76 KoKo 1979; KoKo 1980.

77 KoKo 1988, S. 9–11; Bundesbeschluss, 7. Oktober 1983, AS 1983, S. 1346.

78 Gilg, Peter/Hablützel, Peter 1986, S. 898.

79 Bundesratsbeschluss, 19. November 1975, BAR E4112B#1991/201#75\*; Bundesbeschluss, 20. Juni 1980, AS 1980, S. 1492.

80 Notiz, 14. Juli 1980, StABE, BB 13.1.488 (480705).

werden.<sup>81</sup> Mit dem angekündigten Rückzug des Bundes geriet die Heimpolitik in einen Strudel von parteipolitischen Auseinandersetzungen, bei denen unterschiedliche Visionen von Staatlichkeit eine zentrale Rolle spielten. Die Befürworter eines «kooperativen Föderalismus», die sich vor allem aus den bürgerlichen Parteien rekrutierten, wollten die Verantwortung der Kantone im Straf- und Massnahmenvollzug stärken und die bekannten Koordinationsprobleme im Rahmen eines Heimkonkordats lösen. Als Argument wurde das bislang eher dürftige Engagement der Kantone genannt, das neue Impulse nötig mache. Selbst Bundesrat Furgler, früher einer der Hauptpromotoren der «Entwicklungshilfe», zeigte sich nun überzeugt, «dass die hohen Bundesbeiträge vielleicht mit ein Grund sind, weshalb andere sich nicht voll engagieren und verantwortlich fühlen».<sup>82</sup>

Dank einem geschickten Lobbying gelang es dem SVE schliesslich, eine Parlamentsmehrheit für die Beibehaltung der Betriebsbeiträge zu mobilisieren.<sup>83</sup> Vor allem Parlamentarierinnen und Parlamentarier aus dem Mitte-links-Spektrum, die einen Rückbau des Sozialstaats befürchteten, griffen die Argumente der Heimleiter auf.<sup>84</sup> Wie zwanzig Jahre zuvor führten sie die prekäre Situation der Privateinrichtungen, die Überforderung der Kantone sowie – neu – die Notwendigkeit einer Koordination durch den Bund ins Feld. Die Bundeshilfe wurde von dieser Seite als «Stück gezielter Sozialpolitik» gefeiert, dessen Preisgabe zur «Aushöhlung des Heimwesens» führen würde.<sup>85</sup> Bestärkt wurde diese Position durch das Scheitern eines Konkordatsentwurfs, den eine Kommission um den St. Galler Regierungsrat Schlegel ausgearbeitet hatte. Die Weigerung der Kantone, einem Konkordatsorgan Befugnisse zu übertragen, liess die Erwartungen an eine Rekantonalisierung der Heimpolitik in der Tat als wenig realistisch erscheinen.<sup>86</sup> Die interkantonale Verwaltungsvereinbarung, die 1986 in einem zweiten Anlauf zustande kam, regelte dann nur die Kostenverteilung. Nach mehrmaliger Differenzbereinigung stimmte das Parlament im Oktober 1984 schliesslich einem Kompromissvorschlag zu, der auf einer Vorlage des SVE basierte.<sup>87</sup> Das revidierte Bundesgesetz sah in einem reduzierten Umfang weiterhin Betriebsbeiträge vor. Damit verbunden waren verschärfte Auflagen

81 Botschaft über erste Massnahmen zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen, 28. September 1981, BBl. 1981 III, S. 737–884.

82 AB 1982 N, 615 f.

83 Vgl. Stellungnahme SVE 1980 (wie Anm. 10); vgl. Unterlagen zur Parlamentarier-Aktion, A Int., Archivbox 8–10, darin unter anderem die Mappe zur Pressekonferenz vom 26. November 1981 (Box 10).

84 APS 1981, S. 25 f.

85 AB 1982 S, S. 615 f.; AB 1984 N, S. 44; AB 1984 S, S. 437.

86 AB N 1984, S. 44; AB 1984 S, S. 436.

87 Gegenvorschlag, 9. Februar 1982, A Int., Archivbox 8, Ordner Parlamentarier-Aktion.

an die Kantone. So wurde neu verlangt, dass die Kantone Planungsmassnahmen ergriffen und die Heime über ein Betriebskonzept verfügten. Zudem erhielt der Bund die Kompetenz, Beiträge an Modellversuche auszurichten. Dadurch sollten weiterhin Innovationen im Heimbereich gefördert werden.<sup>88</sup>

## Fazit: Heimpolitik als Kaleidoskop hybrider Staatlichkeit

Die progressive Heimpolitik des Bundes, die Ende der 1960er-Jahre Gestalt annahm, stellt einen wenig beachteten Aspekt der Geschichte des schweizerischen Heim- und Sozialwesens dar. Dabei war sie eine wichtige Voraussetzung dafür, dass der Heimsektor nach einer langen Phase der Prekarität Anschluss an die Wachstums- und Konsumgesellschaft der *trente glorieuses* fand und die materielle Basis für ein stärker individualisiertes Erziehungsverständnis gelegt wurde. Auch wenn hierzu noch kaum systematische Untersuchungen vorliegen, macht dieser Beitrag doch klar, dass der Modernisierungsschub in der Heimerziehung ab den 1970er-Jahren kaum allein durch gesellschaftliche Liberalisierungsschübe, die Wirkung sozialer Protestbewegungen und neue pädagogische Konzepte zu erklären ist. Die Ablösung der jahrzehntelangen Politik der finanziellen (und sozialen) Marginalisierung war ebenso, wenn nicht sogar in erster Linie eine Frage des Geldes. Dabei dürfte sich die Entwicklung in der Schweiz kaum von derjenigen der umliegenden Länder unterscheiden haben, auch wenn die Ausprägung im Einzelnen stark von den bestehenden Strukturen abhängig war. Gerade aus diesem Grund ist die «Entwicklungshilfe im Innern» für den Fokus dieses Bands aufschlussreich. Wie in einem Kaleidoskop zeigt sie ausgeprägte Faktoren einer hybriden Staatlichkeit, wie sie für die Schweiz im 20. Jahrhundert typisch war. Drei Punkte möchte ich in diesem Zusammenhang abschliessend hervorheben.

Das untersuchte Beispiel problematisiert erstens die Vorstellung von *dem* Staat als einem homogenen Akteur. Klar erkennbar wird einerseits die Bedeutung der politischen Mehrebenenstruktur der Schweiz und des Vollzugsföderalismus. Die «Entwicklungshilfe» modifizierte die bestehenden Strukturen insofern, als der Bund in ein Gebiet eingriff, das bisher im Zuständigkeitsbereich der Kantone gewesen war, die indes ihrerseits oft über fragmentierte Strukturen verfügten. Andererseits handelte es sich beim Heimsektor um ein Feld, das stark in den Händen nichtstaatlicher Akteure lag. Auch wenn die privaten, oftmals konfessionellen Trägerschaften ihre formelle Eigenständigkeit behielten,

<sup>88</sup> Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes an den Straf- und Massnahmenvollzug, 5. Oktober 1984, AS 1986 II, S. 1934.

sahen sie sich in einer *mixed welfare economy*, die durch das Engagement des Bundes eher noch gestärkt wurde, einem wachsenden Regulationsdruck ausgesetzt. Zu den privaten Akteuren, welche die Heimpolitik prägten, gehörten auch Verbände und Gruppierungen, die – wie die Landeskonferenz für Soziale Arbeit oder der SVE – fachliche Expertise und politisches Lobbying miteinander verbanden.

Trotz der Heterogenität auf der Akteursebene zeigt sich Staatlichkeit in regulatorischen, organisatorischen oder kooperativen Verdichtungen, die ihrerseits einen hybriden Charakter aufweisen. Dazu gehört der sozialplanerische Reformpol im Umfeld der JA, die nicht nur für die Verteilung der Bundesmittel zuständig war, sondern in enger Zusammenarbeit mit einer Gruppe progressiver Heimleiter/-innen und sozialwissenschaftlicher Experten strukturelle Reformen vorantrieb. Im Gegensatz zur «Heimkampagne», welche die Erziehungsanstalten von aussen her radikal infrage stellte, arbeitete diese Koalition aus staatlichen und privaten Funktionsträgern auf eine inkrementelle Modernisierung und Stabilisierung des materiell ausgezehrt und politisch angeschlagenen Heimsektors hin.

Zweitens lässt sich am Beispiel der Heimpolitik des Bundes die These aufstellen, dass unter den Bedingungen der Nachkriegszeit direkte, normativ-präskriptive Steuerungsinstrumente tendenziell an Bedeutung einbüssten oder sich im Fall der Anstaltsreform des Strafgesetzbuches sogar als illusorisch erwiesen. Tatsächlich handelte es sich beim Beitragsverfahren, welches das Gesetz von 1966 etablierte, um ein subtiles Anreizsystem, das – noch vor dem Aufkommen neoliberaler Positionen – auf die finanziellen Eigeninteressen der anvisierten Zielgruppe abstellte. Die Ausrichtung von «Lenkungssubventionen» erwies sich als ein wirksames Instrument, um die angestrebten Verbesserungen in den Heimen, namentlich im personellen Bereich, von oben voranzutreiben. Wie die untersuchten Beispiele im Kanton Bern zeigen, hatte die Geldspritze des Bundes Verschiebungen in den Betriebsrechnungen der Einrichtungen und ein langfristiges Nachziehen des Kantons zur Folge. Anders, als in der aktuellen politischen Debatte um fürsorgerische Zwangsmassnahmen oft angeführt wird, hatte das Engagement des Bundes durchaus Gewicht, auch wenn es spät (und aus humanitärer Sicht wohl zu spät) einsetzte. Wie stark diese Mitnahme- oder Verlagerungseffekte von Kanton zu Kanton variierten, müsste allerdings vertiefter untersucht werden. Nicht abschliessend beantworten lässt sich auch die Frage, ob der Bund letztlich eine laufende, primär durch die Professionalisierung des Personals bedingte Kostenentwicklung auffing oder wieweit er diese direkt indizierte.

Drittens zeigt das untersuchte Beispiel, dass Figurationen von Staatlichkeit nicht frei von Verwerfungen sind. Dabei rückt nicht nur die Ebene der ins-



titutionellen Politik in den Blick, sondern auch systemimmanente Anpassungszwänge. So bildete das Beitragsregime der IV einen wichtigen Impetus, um eine Subventionierung für die von der Sozialversicherung ausgesparten Einrichtungen für «Schwererziehbare» überhaupt ins Auge zu fassen. Das Gesetz von 1966 stellte in dieser Perspektive eine Reaktion auf die Fragmentierung der sozialen Sicherungssysteme dar, zugleich trieb es diese Parzellierung aber auch weiter voran. Es widerspiegelt damit grundlegende Koordinationsprobleme, die mit der Erweiterung und Ausdifferenzierung der europäischen Wohlfahrtsregime in den 1960er-Jahren zunehmend virulent wurden. Im Folgejahrzehnt rückte dann der wachsende interkantonale Koordinationsbedarf in den Vordergrund, der sich am ungedeckten Bedarf an Spezialeinrichtungen und am steigenden Kostendruck festmachen lässt. Neue Koordinations- und Kontaktgremien entstanden, die jedoch wenig Durchsetzungskraft besaßen. Eine genuin staatspolitische Dimension bekam die Heimfrage schliesslich Anfang der 1980er-Jahre im Nachgang der globalen Wirtschaftskrise und mit dem Projekt für eine neue Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen. Dabei standen sich unterschiedliche Visionen staatlicher Regulierung gegenüber. Erhofften sich die bürgerlichen Befürworter eines «kooperativen Föderalismus» von einer Rekantonalisierung der Heimfinanzierung eine Stärkung der kantonalen Zuständigkeiten, malte die Linke das Gespenst des Sozialabbaus und einer erneuten Prekarisierung des Heimsektors an die Wand. Sukkurs erhielt diese Position durch das Scheitern eines Heimkonkordats, das als Konkurrenzprojekt zum bestehenden Beitrags- und Steuerungsregime des Bundes aufgezo- gen worden war. Tatsächlich überwog zuletzt der Eindruck, dass die Strukturpolitik, die der Bund seit 1966 betrieben hatte, vorderhand alternativlos war.

## Bibliografie

AB	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
A Int.	Archiv Integras, Zürich
APS	Année politique suisse
AS	Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen
BAR	Schweizerisches Bundesarchiv
BBl.	Bundesblatt
JB	Jahresbericht
StABE	Staatsarchiv Bern
VO	Verordnung

- Akermann, Martina et al.: Bericht Kinderheime im Kanton Luzern im Zeitraum von 1930–1970, Luzern 2012.
- Akermann, Martina et al.: Kinderheim und Sekundarschule St. Iddazell, Zürich 2014.
- Alzinger, Barbara; Frei, Remi: Die katholischen Erziehungsheime im 19. Jahrhundert in der deutschsprachigen Schweiz, Brugg 1987.
- Baechtold, Andrea: Erläuterungen zu den Richtlinien betreffend Artikel 93ter StGB, in: Fachblatt für schweizerisches Heimwesen 47, 1976, S. 202–206.
- Baechtold, Andrea: Die Förderung der Heimerziehung als Aufgabe des Bundes, in: Fachblatt für schweizerisches Heimwesen 51, 1980, S. 294–303.
- Baechtold, Andrea: Über die Planung der Heimplanung in der Schweiz, in: Schweizer Heimwesen 55, 1984, S. 439–444.
- Chmelik, Peter: Armenenerziehungs- und Rettungsanstalten. Erziehungsheime für reformierte Kinder im 19. Jahrhundert in der deutschsprachigen Schweiz, Zürich 1978.
- Criblez, Lucien: Die Pädagogisierung der Strafe. Zur Geschichte von Jugendstrafrecht und Jugendmassnahmenvollzug in der Schweiz, in: Badertscher, Hans; Grunder, Hans-Ulrich (Hg.): Geschichte der Erziehung und der Schule in der Schweiz im 19. und 20. Jahrhundert, Bern 1997, S. 319–356.
- Desiderato, Simone et al.: Jugendhilfe im Kanton Zürich 1918–2008, Zürich 2008.
- Frings, Bernhard; Kaminsky, Uwe: Religion als Gehorsam. Konfessionelle Heimerziehung in der Bundesrepublik Deutschland (1945–1975), in: Österreichische Zeitschrift für Geschichtswissenschaften 25 (1/2), 2014, S. 297–319.
- Furrer, Markus et al. (Hg.): Fürsorge und Zwang. Fremdplatzierung von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz 1850–1980, Basel 2014.
- Germann, Urs: Integration durch Arbeit. Behindertenpolitik und die Entwicklung des schweizerischen Sozialstaats 1900–1960, in: Bösl, Elsbeth; Klein, Anne; Waldschmidt, Anne (Hg.): Disability History, Bielefeld 2010, S. 151–168.
- Germann, Urs: Kampf dem Verbrechen. Kriminalpolitik und Strafrechtsreform in der Schweiz 1870–1950, Zürich 2015.
- Gilg, Peter; Hablützel, Peter: Beschleuniger Wandel und neue Krisen (seit 1945), in: Comité pour une Nouvelle Histoire de la Suisse (Hg.): Geschichte der Schweiz und der Schweizer, Basel 1986, S. 821–968.
- Guex, Sébastien: Öffentliche Finanzen und Finanzpolitik, in: Halbeisen, Patrick; Müller, Margrit; Veyrassat, Béatrice (Hg.): Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert, Basel 2012, S. 1077–1129.
- Häberli, Hans: Kostenexplosion im Jugendheim – dargestellt an der Kostensituation des Landerziehungsheims Albisbrunn, in: Fachblatt für Schweizerisches Heim- und Anstaltswesen 46, 1975, S. 203–206.
- Häberli, Hans: Heimplanung im Bereich der Justiz-Heime, in: Verein für Jugendfürsorge Basel (Hg.): Materialien zur Heimerziehung Jugendlicher 1933–1984, Zürich 1984, S. 285–313.
- Hafner, Urs: Heimkinder. Eine Geschichte des Aufwachsens in der Anstalt, Baden 2011.

- Hafner, Wolfgang: Pädagogik, Heime, Macht – eine historische Analyse, Zürich 2014.
- Heller, Geneviève: Ceci n'est pas une prison. La maison d'éducation de Vennes, Lausanne 2012.
- Jenzer, Sabine: Die «Dirne», der Bürger und der Staat. Private Erziehungsheime für junge Frauen und die Anfänge des Sozialstaates in der Deutschschweiz, 1870er bis 1930er Jahre, Köln 2014.
- Judt, Tony: Geschichte Europas von 1945 bis zur Gegenwart, München 2006.
- Kiener, Max: Bernische Heime, in: Fachblatt für Schweizerisches Heim- und Anstaltswesen 40, 1969, S. 134–143.
- [KoKo] Koordinationskommission für den Jugendmassnahmenvollzug der deutschsprachigen Schweiz: Jahresberichte, 1977–1989.
- König, Mario: Rasanter Stillstand und zähe Bewegung. Schweizerische Innenpolitik im Kalten Krieg – und darüber hinaus, in: Leimgruber, Walter; Fischer, Werner (Hg.): «Goldene Jahre». Zur Geschichte der Schweiz seit 1945, Zürich 1999, S. 151–172.
- [Landeskonferenz für Soziale Arbeit]: Zur Organisation von Erziehungsheimen für Kinder und Jugendliche, in: Fachblatt für Schweizerisches Heim- und Anstaltswesen 36, 1965, S. 304–311.
- Lengwiler, Martin: Competing Appeals. The Rise of Mixed Welfare Economies in Europe, 1850–1945, in: Clark Geoffrey et al. (Hg.): The Appeal of Insurance, Toronto 2010, S. 173–200.
- Lerch, Fredi: Von der Rettungsanstalt zum Schulheim, in: Stiftung Schulheim Ried (Hg.): Gruebe, Bern 2013, S. 12–63.
- Leuenberger, Marco; Seglias, Loretta: Geprägt fürs Leben. Lebenswelten fremdplatzierter Kinder in der Schweiz im 20. Jahrhundert, Zürich 2015.
- Luchsinger, Christine: «Niemandskinder». Erziehung in den Heimen der Stiftung Gott hilft 1916–2016, Chur 2016.
- Müller, Markus et al.: Aufsicht über Heime im Kanton Bern. Gutachten zuhanden der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) und der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) des Kantons Bern, Bern 2011.
- o. V.: Memorandum zur Koordination des Massnahmenvollzugs für männliche Jugendliche in Heimen und Anstalten, in: Fachblatt für Schweizerisches Heim- und Anstaltswesen 43, 1972, S. 50–56.
- Raselli, Donato: Der Wandel der heilpädagogischen Praxis und Konzepte im Zuge sozialstaatlicher Entwicklung im 20. Jahrhundert. Das Heim Oberfeld in Marbach (SG), Lizenziatsarbeit, Bern 2010.
- Revel, Jacques: Jeux d'échelles, Paris 1996.
- Rickenbach, Walter: Sozialer Fortschritt durch Sozialplanung, in: Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit 103, 1964, S. 19–30.
- Schaffner, Gerhard: Der zukünftige Bedarf an Plätzen in Erziehungsheimen für schulentlassene männliche Jugendliche, in: Fachblatt für Schweizerisches Heimwesen 49, 1978, S. 244–248.

- Schaffner, Gerhard: Grobe Bedarfsprognose für die durch das Bundesamt für Justiz anerkannten Erziehungseinrichtungen, in: Fachblatt für Schweizerisches Heimwesen 50, 1979, S. 328–335.
- Schär, Renate: «Die Winden sind ein Graus, macht Kollektive draus!». Die Kampagne gegen Erziehungsheime, in: Hebeisen, Erika et al. (Hg.): Zürich 68 – kollektive Aufbrüche ins Ungewisse, Baden 2008, S. 87–97.
- Schoch, Jürg et al.: Aufwachsen ohne Eltern. Zur ausserfamiliären Erziehung in der deutschsprachigen Schweiz, Zürich 1989.
- Schölzel-Klamp, Marita: Das blinde Auge des Staates. Die Heimkampagne von 1969 und die Forderungen der ehemaligen Heimkinder, Heilbronn 2010.
- Stadt Zürich: Konzeption für die Kinder- und Jugendheime des Sozialamtes, Zürich 1976.
- Sturzenegger, Carlmax: Brauchen wir neue Anstalten für Waisen, Verwahrloste und Schwererziehbare?, in: Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit 70, 1931, S. 469–483.
- Tanner, Hannes: Die ausserfamiliäre Erziehung, in: Hugger, Paul (Hg.): Kind sein in der Schweiz, Zürich 1998, S. 185–195.
- Wolfsberg, Carlo: Heilpädagogik und Eugenik. Zur Geschichte der Heilpädagogik in der deutschsprachigen Schweiz (1800–1950), Zürich 2000.



# Der moderne Gesellschafts- und Bundesvertrag

## Steuerpolitik im Kontext von sozioökonomischem Wandel und föderalistischer Staatlichkeit<sup>1</sup>

GISELA HÜRLIMANN

Wie viel Differenz verträgt es in einer staatlichen Gemeinschaft, wie viel Annäherung soll sein und auf welchem Weg? Um solche Fragen dreht sich der folgende Beitrag, der die Verteilungs- und Angleichungsproblematik steuerlicher Politik von der interpersonellen Ebene auf das föderale Mehrebenensystem und auf die zwischenstaatliche Ebene überträgt. Der Blick auf den Wandel von Steuerstaatlichkeiten und auf Veränderungen fiskalpolitischer Handlungslogiken in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wird nebst der politischen Ökonomie<sup>2</sup> und der Verflechtungsgeschichte<sup>3</sup> insbesondere durch neue Ansätze der Finanz- oder vielmehr Fiskalsoziologie<sup>4</sup> perspektiviert. Letztere hat ihre Wurzeln in der Wahrnehmung der fiskalpolitischen Herausforderungen durch den Ersten Weltkrieg.<sup>5</sup> Im Fall der Schweiz brachte dieser Krieg den modernen Bundessteuerstaat erst hervor. Mit dieser Genese war ein Wandel in den gesellschaftsvertraglichen Verhältnissen, die sich in der Besteuerung exemplarisch abbilden, verbunden. Denn Besteuerung ist weit mehr als eine bürokratische Prozedur zur Finanzierung des Staatsapparats. Vielmehr bildet sie im 20. Jahrhundert den Sozialkontrakt schlechthin, indem sie sozialvertragliche Verbindungen zwischen Bürger/-innen, Unternehmen und dem Staat schafft und moduliert.<sup>6</sup> Steuern bringen erstens die Steuerpflichtigen in ein dauerhaftes Verhältnis zu den staatlichen Institutionen und durch diese zur Gesellschaft als ganzer. Öffentliche Netzinfrastrukturen etwa werden von den Haushalten

1 Die Autorin dankt den Herausgeber/-innen dieses Sammelbandes, dem Kommentator Daniel Speich Chassé und den weiteren an der Autor/-innentagung zu Staatlichkeit in der Schweiz Teilnehmenden sowie den Studierenden aus dem Masterkolloquium zu «gerechten Steuern» im Frühjahrssemester 2016 an der Universität Zürich für wertvolle Rückmeldungen.

2 Siehe zum Beispiel Brownlee, W. Elliot/Eisaku, Ide/Fukagai, Yasunori 2013.

3 Werner, Michael/Zimmermann, Bénédicte 2006.

4 Siehe insbesondere Goldscheid, Rudolf/Schumpeter, Joseph/Hickel, Rudolf 1976 sowie Martin, Isaac W./Mehrotra, Ajay K./Prasad, Monica 2009a.

5 Goldscheid, Rudolf/Schumpeter, Joseph/Hickel, Rudolf 1976.

6 Martin, Isaac W./Mehrotra, Ajay K./Prasad, Monica 2009b, S. 1.

und den Unternehmen mittels Steuern gemäss Leistungsfähigkeit – eine zentrale konstitutionelle Besteuerungsmaxime<sup>7</sup> – oder proportional zum Verbrauch finanziert und stehen danach allen zur Verfügung. Der fiskalische Sozialvertrag schafft so mittels demokratischer Steuererhebung einen Solidaritätsverbund und mittels der Investition der Steuermittel in öffentliche Güter und Leistungen beziehungsweise der durch Steuern erwirkten Einkommensumverteilung jene Reziprozität, die eine Gesellschaft auch bei fortgesetzter Individualisierung zusammenhält. In Abwandlung eines Ausdrucks von Mark Granovetter liesse sich deshalb von der *strength of weak fiscal ties* sprechen.<sup>8</sup> In der Schweiz mit ihren Tausenden von Steuerwelten<sup>9</sup> – des Bundes, der Kantone, der Gemeinden – wird die Besteuerung zweitens zu einem zentralen Element des die föderale Staatlichkeit definierenden Pakts zwischen den drei politischen Ebenen, der den Sozialvertrag zwischen Bürger/-innen und Staat mitformt und überformt.<sup>10</sup>

Zu dieser föderalen Beziehungsdimension gesellt sich als dritte die Transnationalität der Besteuerung. Im Untersuchungszeitraum der 1960er- bis 1990er-Jahre bedingen einerseits Freihandelsabkommen und die Mitgliedschaft in multilateralen Wirtschaftsgemeinschaften einen durch Binnensteuern zu kompensierenden Abbau von Zöllen. Andererseits dient die internationale Harmonisierung von Umsatzsteuern dem Zweck, den Waren- und Dienstleistungsverkehr in grenzüberschreitenden Märkten zu erleichtern und Wettbewerbsverzerrungen abzubauen. Diese Entwicklung erfolgte in Westeuropa insbesondere im Rahmen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG). Auch Nicht-EWG-Länder wie die Schweiz waren – und sind – von diesem Prozess des Aufbaus eines friedlichen Nachkriegseuropa durch transnationale Infrastrukturen<sup>11</sup> betroffen und darin involviert. Dazu kommt in der Schweiz die Aussenwirkung von im internationalen Vergleich tiefen Steuertarifen und von privilegierenden Arrangements für (ausländische) Unternehmen wie für Private. Die kantonale Steuerwettbewerbspolitik lässt sich als spätmodernes Residuum einstiger aussenwirtschaftspolitischer Handlungskompetenz der alt-eidgenössischen Stände verstehen und damit auch als Ausdruck einer gewissen

7 Vgl. Haller, Heinz 1975; Senn, Silvia Maria 1999; siehe auch Schweizerische Bundesverfassung, Art. 127 Abs. 2.

8 Granovetter, Mark 1973.

9 In Abwandlung des Begriffs von Armingeon, Klaus/Bertozzi, Fabio/Bonoli, Giuliano 2006.

10 Siehe auch Elazar, Daniel J. 1998, S. 14.

11 Vgl. dazu das Tensions-of-Europe-Programm über das «Making Europe» durch Vernetzung und den Aufbau von transnationalen europäischen Infrastrukturen insbesondere in den Bereichen Verkehr, Energie, Versorgung und Kommunikation.

Vgl. [www.tensionsofeurope.eu](http://www.tensionsofeurope.eu), Stand: 2. Juli 2016.

Machtstreuung, wie sie für eine nichtzentralistische, föderalistische Staatlichkeitsausprägung charakteristisch ist.<sup>12</sup> Dem Bundesstaat kommt die Aufgabe zu, interkantonale wie internationale Spannungen, die dieser Steuerwettbewerb produziert, zu moderieren und Verfahren für den materiellen wie den symbolischen Ausgleich bereitzustellen, durch deren Anwendung die besondere Steuer- und «Finanzgesinnung»<sup>13</sup> der Schweiz wieder legitimiert werden kann.<sup>14</sup> Durch die Redistribution von Steuergeldern mittels Finanzausgleich, Regionalpolitik und Subventionspraxis und durch eine (begrenzte) Steuerharmonisierung wird Statebuilding im Innern betrieben. Statebuilding und Statekeeping nach aussen findet statt durch die Aushandlung von zwischenstaatlichen Doppelbesteuerungsabkommen, in neuester Zeit ebenso durch die Kompatibilisierung der Steuergesetzgebung von Bund und Kantonen mit den steuerpolitischen Regeln der Europäischen Union und der OECD zwecks «Wiederherstellung der internationalen Akzeptanz».<sup>15</sup> Durch solche verflochtenen Prozesse wird Steuerstaatlichkeit, die auch eine explizit oder implizit steuernde Staatlichkeit ist, bisweilen reifiziert, aber auch verändert und entwickelt. Das soll in diesem Beitrag mittels eines vertieften Einblicks in Debatten und Politiken der 1960er- und 1970er-Jahre gezeigt werden. Den Ausgangspunkt bildet der föderalistische Fiskalkompromiss, der seit dem Ersten Weltkrieg schrittweise verändert wurde und im Zweiten Weltkrieg einen Schub erfuhr. Dieser weitreichende Fiskalföderalismus mit partiell geteilter Steuerhoheit bot sich auch für die Nachkriegszeit als Modell an.

### **Vom Krieg zur Bundesfinanzordnung 1959: der modifizierte Fiskalföderalismus**

Die Bundessteuern auf Einkommen, Gewinn und Vermögen, die ab 1915 wiederholt und mit wechselnder Benennung – Kriegssteuer, Krisenabgabe, Wehrsteuer – erhoben wurden, waren ursprünglich als ausserordentliche Massnahmen in besonderen Zeiten – Erster und Zweiter Weltkrieg, die Depression der 1930er-Jahre – gedacht. Das gilt auch für die im Zweiten Weltkrieg erstmals erhobene Warenumsatzsteuer.<sup>16</sup> Dazu kamen Stempelabgaben und eine zur

12 Siehe auch Elazar, Daniel J. 1979.

13 Zum Konzept der (besonderen) «Finanzgesinnung» in der Schweiz siehe unter anderem Grossmann, Eugen 1930; Wittmann, Walter 1969.

14 Siehe zur Legitimation durch Verfahren Luhmann, Niklas 1969.

15 Schweizerischer Bundesrat: Botschaft zum Unternehmenssteuerreformgesetz III vom 5. Juni 2015, BBl. 26, 7. Juli 2015, S. 5092.

16 Vgl. Oechslin, Hanspeter 1967; Hürlimann, Gisela 2015/16.



Verhinderung der Steuerhinterziehung von Vermögenswerten oder zumindest zwecks einer minimalen Abschöpfung des Hinterzogenen eingeführte Verrechnungssteuer. Bis Mitte der 1940er-Jahre war so aus einem «Bundeszollstaat», der seine Fiskaleinnahmen hauptsächlich aus Zollerträgen und Verbrauchsabgaben (Alkohol, Tabak) erzielte, ein eigentlicher Bundessteuerstaat geworden. Das kurz vor der Zeitenwende des Ersten Weltkriegs noch kaum Denkbare und politisch Hochumstrittene, die Besteuerung von Lohneinkommen, von Vermögen und von Unternehmensgewinnen durch den Bund, hatte sich eingebürgert, auch wenn dies den föderalistischen Fiskalkompromiss, wonach der Bund das Feld der direkten Steuern den Kantonen überlassen solle, tangierte. Mit dem Wegfallen der einigenden Klammer von Krieg, militärischer, wirtschaftlicher und geistiger Landesverteidigung war ab 1948 ein erheblicher Dissens in der Frage der Überführung der Kriegsfinanzordnung mit den beiden Hauptbundessteuern, der Wehrsteuer (ab 1981: direkte Bundessteuer) und der Warenumsatzsteuer, in eine dauerhafte, konstitutionelle Nachkriegsordnung vorprogrammiert. 1950 und 1953 scheiterten zwei Anläufe für eine Bundesfinanzordnung (BFO) in der Volksabstimmung – auch als Folge der Auseinandersetzungen im Parlament und der «ausserparlamentarischen» Opposition insbesondere von konservativ-föderalistischen, wirtschaftsliberalen und gewerblichen Interessenvertretern – und die Bundesfinanzpolitik wurde mittels Verlängerung des Kriegsprovisoriums aufrechterhalten.<sup>17</sup>

Die Vorlage für eine reguläre Ordnung der Bundessteuern, die der Bundesrat Anfang 1957 in die parlamentarische Diskussion gab, sah im Vergleich zur gescheiterten BFO von 1953 höhere Sozialabzüge und einen wesentlich tieferen Maximalsteuersatz bei der Wehrsteuer sowie eine erweiterte Freiliste bei der Warenumsatzsteuer vor.<sup>18</sup> Zudem verzichtete die Vorlage auf die Weiterführung der Besteuerung des Vermögens durch den Bund sowie auf die Luxussteuer als Teil der Warenumsatzsteuer. Als Konzession an die Kantone und die föderalistischen Stimmen wurde der Kantonsanteil an der Wehrsteuer bei dreissig Prozent belassen und ein Sechstel davon für den künftigen Finanzausgleich reserviert. Gleichsam gegenfinanziert wurde dieses Entgegenkommen durch eine Erhöhung der Verrechnungssteuer und durch die Herabsetzung der kantonalen Bezugsprovision beim Militärpflichtersatz. Diese BFO hätte eine Gültigkeitsdauer von zwölf Jahren gehabt. Doch der bürgerlich-föderalistischen Allianz im Parlament war dies zu lang und die Wehrsteuer noch immer zu hoch. Nach heftigen Debatten setzten sich im Parlament ein höherer Wehr-

17 Vgl. dazu auch Eisinger, Angelus 1998; Guex, Sébastien 1998; Longchamp, Olivier 2014.

18 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes vom 1. Februar 1957, BBl. 1:09, 28. Februar 1957, S. 505; vgl. auch Weber, Max 1969, S. 38 f.

steuerrabatt für tiefe und mittlere Einkommen, ein tieferer Grenzsteuertarif für die höchsten Einkommen und die Begrenzung der Bundesfinanzordnung auf lediglich sechs Jahre durch. Dieses Resultat eines zehnjährigen politischen Ringens um die Zukunft der Bundesfinanzen, um das Verhältnis von Bund, Kantonen und Bürger/-innen und um das Ausmass der steuerseitigen Einkommensumverteilung nahm am 11. Mai 1958 die Hürde der Volksabstimmung und trat, zusammen mit dem Finanzausgleich, im Januar 1959 in Kraft.<sup>19</sup>

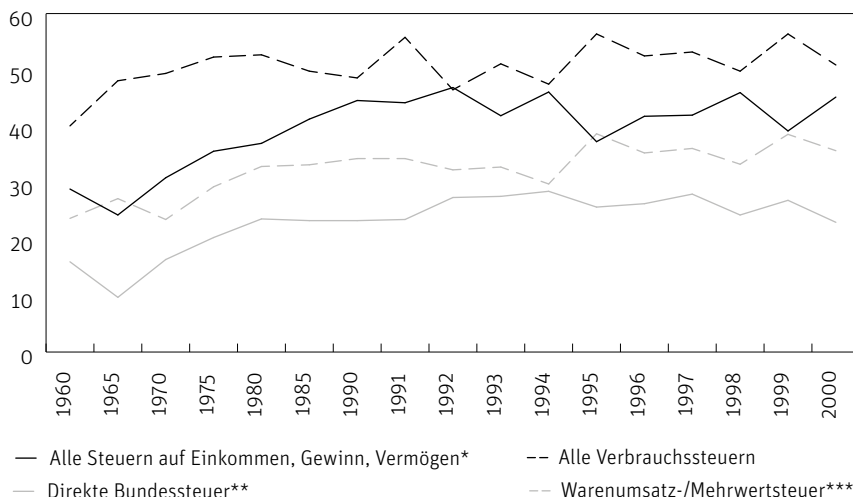
Der modifizierte Fiskalföderalismus zeichnete sich hauptsächlich durch drei Merkmale aus: Erstens wurden die beiden Hauptbundessteuern zeitlich und materiell limitiert. Das erlaubte eine anhaltende Kontrolle durch die parlamentarischen, föderalen und direktdemokratischen Entscheidungsinstanzen. So bildete die bis heute andauernde *zeitliche* Begrenzung der Bundesfinanzordnung bis in die 2000er-Jahre ein Einfallstor für Versuche, dem Bund die Erhebungskompetenz im Bereich der direkten Besteuerung streitig zu machen, auch wenn es sich nur um taktische Manöver zur Begrenzung der Steuerhöhe handelte.<sup>20</sup> Diese *materielle* Beschränkung der direkten Bundessteuern, insbesondere der Verzicht auf die Vermögensbesteuerung, wurde zweitens mit dem Bundesmonopol auf die Besteuerung des Umsatzes und allgemein des Verbrauchs legitimiert und kompensiert. Bürgerliche Interessenvertreter aus Politik und Wirtschaft verbanden damit die Erwartung, wonach indirekte Steuern die hauptsächliche Quelle für den Bundesfiskus darstellen sollten. Ein Blick auf die Anteile verschiedener Steuern und Steuergruppen an den Bundesfiskaleinkünften zeigt, dass die indirekten Steuern mit Ausnahme der frühen 1990er-Jahre tatsächlich stets bedeutender waren.

Drittens teilten sich die drei staatlichen Ebenen nun nicht nur während Kriegs- und Notzeiten die Kompetenz, Einkommen und Gewinne zu besteuern. Die Kantone und Gemeinden gingen beim dauernden Verlust ihres Besteuerungsmonopols allerdings keineswegs leer aus, sondern wurden durch die Beteiligung an der Wehrsteuer direkt sowie durch Umverteilung und Stützungsmassnahmen indirekt am Bundessteuersubstrat beteiligt. Entsprechend waren kantonale Finanzdirektoren in den 1940er- und 1950er-Jahren kaum an

19 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 11. Mai 1958 betreffend den Bundesbeschluss über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes (vom 4. Juni 1958), BBl. 1:23, 12. Juni 1958, S. 1068–1075.

20 1992 lancierte der Schweizerische Gewerbeverband eine 1996 zurückgezogene eidgenössische Volksinitiative «zur Abschaffung der direkten Bundessteuer», vgl. Bekanntmachungen der Departemente und Ämter, BBl. 5:51, 24. Dezember 1996, S. 1032. Im Juni 2005 deponierte die SVP-Fraktion des Nationalrats eine Motion zur Abschaffung der direkten Bundessteuer für Unternehmen, vgl. Eidgenössische Steuerverwaltung 2014, S. 7.

### Fiskaleinnahmen des Bundes: ausgewählte Steuern und Steuergruppen, 1960–2000 in Prozent



Nebst den direkten Bundessteuern (für natürliche und juristische Personen) fallen bei den «Steuern auf Einkommen, Gewinn und Vermögen» vor allem die Verrechnungssteuer und die Stempelabgaben ins Gewicht.

Daten: Eidgenössisches Finanzdepartement, Abteilung Finanzstatistik, Daten zu den Fiskaleinnahmen des Bundes 1960–2000, an die Verfasserin geliefert im November 2014. Darstellung: Gisela Hürlimann.

einer Streichung der Wehrsteuer interessiert. Die anfänglich leicht prekäre Koexistenz von kantonalen und Bundessteuern veranlasste sie jedoch zum Anbringen von Vereinfachungs- und Standardisierungswünschen.

Die Debatten über die fiskalische Koordination zwischen Bund und Kantonen, über eine Angleichung der kantonalen und der Bundessteuergesetze sowie über eine neue Ausscheidung der Steuerhoheiten – etwa durch ein Bundesmonopol auf die Besteuerung juristischer Personen – reichen bis in die 1920er-Jahre zurück, intensivierten sich allerdings in den 1940er-Jahren.<sup>21</sup> Einerseits setzte die Wehrsteuer die kantonalen Steuern einem gewissen Adaptionsdruck aus, andererseits erhöhte die Einführung der Verrechnungssteuer 1942 den Steuerdeklarationsaufwand. Entsprechend kam es Mitte der 1940er-Jahre zu Vorstössen, welche die wachsenden Zumutungen für die Steuerpflichtigen

21 Blumenstein, Ernst 1920. Zur Idee einer Bundessteuer auf juristische Personen in den Bundesfinanzordnungsentwürfen unter Ernst Nobs (1948) und Hans Streuli (1956–1958) vgl. Longchamp, Olivier 2014; Weber, Max 1969, S. 32, 38.

thematisierten. Die Debatte drehte sich aber auch um die Frage einer Harmonisierung zwischen den Kantonen.<sup>22</sup> Erkundigungen der eidgenössischen Steuerbeamten nach dem (Zu-)Stand der Steuererhebung und Steuerverwaltung in den Kantonen brachten nämlich eklatante Unterschiede zutage.<sup>23</sup> Diese Differenzen, eine Begleiterscheinung der kantonalen Fiskalautonomie und einer liberalen Wirtschaftsauffassung, warfen das Problem der interkantonalen Steuergerechtigkeit im Sinne einer gleichmässigen Belastung von Steuerpflichtigen in ähnlichen Verhältnissen und von überall vergleichbaren Erhebungsverfahren auf.<sup>24</sup> Da die BFO 1959 in diesen Fragen keine Lösung brachte, wurden sie bereits ab 1961 wieder zum Thema, und dies gleich dreifach: Erstens animierte der europapolitische Integrationsschub Gedankenspiele in der Bundesverwaltung. Zweitens produzierte der Wunsch nach einer Steueramnestie und nach Gleichbehandlung der Steuerpflichtigen einen bundesrätlichen Bericht zur «Steuerdefraudation», der nicht zuletzt deshalb hohe Wellen warf, weil er sich – und das führt zum dritten Anlass für die Wiederaufnahme der Debatte – mit der internationalen Kritik an den föderalen Steuerspezialitäten verbinden liess.

## Die EWG und die Überwindung der Differenz in und für Europa

Eine «harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft» ermöglichen,<sup>25</sup> so lautete das hauptsächliche Ziel des Vertrags, den Frankreich, Italien, Deutschland, Belgien, Luxemburg und die Niederlande im März 1957 in Rom miteinander schlossen und mit welchem sie die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft begründeten. Der Weg dazu führte über die Errichtung eines gemeinsamen Markts mit gemeinsamen Aussenzollgrenzen und über eine «schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten».<sup>26</sup> Die Vertragsparteien bekundeten auch die Absicht, jene Fiskalabgaben und Steuern zu harmonisieren, deren Differenzen einem prosperierenden gemeinsamen Markt abträglich wären. Das traf auf indirekte Steuern im Allgemeinen, auf Zölle und Umsatzsteuern im Besonderen zu.<sup>27</sup> Ende 1959 hievt die EWG

22 Siehe dazu die Interpellation des Zürcher Nationalrats Hans Munz vom 26. März 1945, AB 1945 N, S. 34 f.; Regierungsrat des Kantons Zürich: Gleichmässige Steuereinschätzung. Initiative des Kantons Zürich: Schreiben des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 1. März 1945.

23 Siehe dazu beispielsweise Ceni, Monique 2008.

24 Fromer, Leo 1943; Interpellation von Hans Munz und Standesinitiative des Kt. Zürich 1945 (wie Anm. 22).

25 EWG-Vertrag 1957, Art. 2.

26 Ebd.

27 Ebd., Art. 99.

die Steuerfrage auf ihre Handlungsagenda. In den entsprechenden Dokumenten heisst es, die Beibehaltung einer «diversity of tax systems» sei an und für sich einem gut funktionierenden gemeinsamen Markt abträglich, weshalb eine Harmonisierung der Umsatzsteuern empfohlen wurde.<sup>28</sup> Dazu setzte die EWG 1960 einen akademischen Expertenausschuss ein, den Fritz Neumark, einer der einflussreichsten westeuropäischen Steuerwissenschaftler seiner Zeit, leitete.<sup>29</sup> Eine vollständige Vereinheitlichung der sechs nationalen Steuersysteme der EWG-Staaten war weder denk- noch wünschbar – mindestens so lange nicht, als die strukturellen Voraussetzungen in diesen Ländern nicht dieselben waren.<sup>30</sup> Daraus folgte der Ökonom Alain Barrère, ein weiteres Mitglied des Expertenausschusses: «[H]armonization should not strive for an identity of tax systems, but a conformity of each of the systems to the aims of the Common Market.»<sup>31</sup> Nicht Gleichheit, sondern eine Angleichung<sup>32</sup> zwecks Marktkonformität war also das Ziel, damit die sukzessive wirtschaftliche Integration und ein gleichmässiges wirtschaftliches Wachstum der sechs EWG-Staaten Schritt für Schritt erreicht würden.<sup>33</sup> Der Neumark-Bericht skizzierte drei Phasen für eine umfassende Harmonisierung der Steuern innerhalb der Gemeinschaft.<sup>34</sup> Phase eins sah die Harmonisierung der Umsatz- beziehungsweise Mehrwertsteuern vor nebst der Standardisierung in der Quellenbesteuerung von Dividenden und Zinseinnahmen. Zudem wurde den Mitgliedsländern empfohlen, ihre Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) gemäss den OECD-Empfehlungen zu revidieren. In Phase zwei sollte die – mehrheitlich formale – Harmonisierung der Gewinn- und allgemein der Körperschaftssteuern umgesetzt werden. Als weiteren Punkt listete der Bericht in dieser Phase die Harmonisierung im Bereich der Einkommenssteuern auf und den Ersatz der bilateralen DBA durch ein multilaterales OECD-Musterabkommen. In der dritten Phase war eine weitgehende Harmonisierung idealerweise erreicht und es blieb noch die Angleichung der Steuern auf Vermögen und Erbschaften. Dazu kam die Errichtung von EWG-Aussenzöllen als gemeinsame Einnahmequelle. Die Rezeption des Neumark-Berichts in der Schweiz fiel noch knapp in die heisse

28 Doc. IV/5285/59 vom 17. Dezember 1959 sowie Doc. IV/1359/60 vom 23. Februar 1960, siehe EEC Fiscal and Financial Committee 1963, S. 13.

29 EEC Fiscal and Financial Committee 1963, S. 13. Vorliegend wurde mit der englischsprachigen Übersetzung der ursprünglich in mehreren Sprachen verfassten Teile der zu einem Dokument kompilierten EEC-Reports on Tax Harmonization von 1963 gearbeitet.

30 Barrère, Alain 1963, S. 187.

31 Ebd., S. 188.

32 Der EWG-Vertrag benutzt in der deutschsprachigen Version den Begriff «Angleichung» (der Rechtsvorschriften), vgl. EWG-Vertrag 1957, Art. 100–102.

33 Barrère, Alain 1963, S. 188.

34 Für die folgenden Ausführungen vgl. EEC-Fiscal and Financial Committee 1963, S. 153–155.

Phase der Schweizer Annäherung an die EWG.<sup>35</sup> Zwar sollte die 1960 gegründete Europäische Freihandelsassoziation (EFTA) nach dem Willen der Schweiz eine unverbindlichere Assoziationsalternative zur EWG darstellen. Nachdem aber Grossbritannien im Sommer 1961 unvermittelt die EWG um einen Beitritt ersucht hatte, gerieten auch andere EFTA-Länder unter Zugzwang. Zeitgleich zu den beiden anderen Neutralen Österreich und Schweden stellte die Schweiz deshalb im Dezember 1961 ein Assoziationsgesuch an den EWG-Ministerrat. Dabei zeigte man sich willens und interessiert, zusammen mit der EWG am «weiteren Aufbau eines integrierten europäischen Marktes mitzuwirken».<sup>36</sup> Im September 1962 reiste eine Delegation des Bundesrats nach Brüssel, um das schweizerische Assoziationsgesuch vor dem Ministerrat zu erläutern. Im Juli 1963 erstellte der Direktor der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) Pierre Grosheintz für Finanzminister Roger Bonvin eine Übersicht «zur Frage einer Vereinheitlichung der direkten Steuern vom Einkommen und Vermögen des Bundes, der Kantone und Gemeinden».<sup>37</sup> Die Bundesfinanzordnung für 1965–1974 war zu diesem Zeitpunkt praktisch unter Dach und Fach. Nach dem Willen des Bundesrats beschränkte sie sich auf eine Verlängerung des Status quo, während die vom Parlament und unter dem Druck einer Volksinitiative durchgesetzten Steuerrabatte und Tariftstreckungen die Politik der materiellen Begrenzung weiterführten. Dass man in der Bundesverwaltung 1963 über eine Harmonisierung der direkten Steuern nach europäischem Vorbild nachdachte, macht deshalb lediglich aus einer europapolitischen Integrationsperspektive Sinn. «Der Zug zur Vereinheitlichung macht sich immer mehr bemerkbar», so resümierte der ESTV-Direktor den Neumark-Bericht.<sup>38</sup> Grosheintz nutzte den Kontext der europäischen Integration und einer internationalen Kritik, die in der zum Wettbewerb gesteigerten helvetischen Steuervielfalt ein Missbrauchspotenzial ortete, für weitreichende Gedankenspiele. Die kantonale und kommunale Steuerautonomie sei bislang als ein «Grundpfeiler des Föderalismus» erachtet worden. Doch die «Entwicklung im europäischen Raum» auferlege der Schweiz die «Pflicht, ernsthaft zu prüfen, ob die steuerliche Autonomie der Kantone in der bisherigen Form noch haltbar» sei oder ob dieser «Variationsreichtum» nicht eine «Zersplitterung der Kräfte» darstelle, die sich die

35 Siehe auch Freiburghaus, Dieter 2009.

36 Der Vorsteher des Eidg. Politischen Departements [Traugott Wahlen] an den Herrn Bundesminister Prof. Dr. Ludwig Erhard, Präsident des Ministerrats der EWG, 15. Dezember 1961, Dodis 30145, <http://dodis.ch/de/thematic-dossiers/ewg-assoziationsgesuche-1961>, Stand: 12. Juli 2016.

37 Grosheintz Pierre, Notiz für Bundesrat Bonvin «zur Frage einer Vereinheitlichung der direkten Steuern vom Einkommen und Vermögen des Bundes der Kantone und Gemeinden» vom 24. Juli 1963 («vertraulich»), ESTV, CD 9, PDF-Datei 27.165.

38 Ebd.

Schweiz nicht mehr leisten dürfe, «wenn wir uns in einer europäischen Staatengemeinschaft die uns zukommende Geltung verschaffen wollen».<sup>39</sup> Doch der ESTV-Direktor machte sich keine Illusionen: «Die Kantone sind stets bereit, vom Bund zu fordern und vom Bund anzunehmen. Geht es aber an die Finanzen, so sind sie nicht dafür zu haben, den Bund in ihrer eigenen Domäne mitreden zu lassen.» Daraus folgte die Vermutung, dass «sich jetzt und in absehbarer Zeit nach dieser Richtung nichts erreichen» lasse.<sup>40</sup> Diese vorläufige Absage an eine Harmonisierung der schweizerischen Steuerwelten passte ins Klima der zunehmenden europapolitischen Skepsis. Denn der vom Bundesrat eingeschlagenen Beitrittsgangart schlug ein scharfer Wind entgegen, nicht nur seitens der von Beginn weg skeptischen Bauern, sondern bald auch vom organisierten Gewerbe. Selbst der anfänglich positiv eingestellte Schweizerische Handels- und Industrieverein (Vorort) und die grossen politischen Parteien änderten ihre Meinung.<sup>41</sup> Nach dem faktischen Veto des französischen Staatspräsidenten Charles de Gaulle gegen einen britischen EWG-Beitritt im Januar 1963 erlahmte allerdings auch das Interesse seitens der EWG an einer Erweiterung, und das schweizerische Gesuch wurde für längere Zeit zurückgestellt. Auch wenn die Schweizer Regierung formell daran festhielt, war sie wegen der innenpolitischen Spannungen insgeheim froh über diese Entwicklung.<sup>42</sup> Damit rückten auch die zollpolitischen Folgen einer weitergehenden europäischen Einigung mindestens temporär etwas in die Ferne, wie bürgerliche Politiker erleichtert feststellten.<sup>43</sup>

Im September 1963, kurz vor den eidgenössischen Wahlen, beschloss das Parlament, die Bundesfinanzordnung von 1959 mit erheblichen Steuererleichterungen, aber ansonsten ohne Änderungen zu verlängern.<sup>44</sup> Der Wahlherbst hatte die Lust an der Steuersenkung erhöht. Aber das war nicht das einzige Motiv. Steuerrabatte als Ausgleich für die aufgelaufene Teuerung und deren Effekt auf die Höhe der Steuerschuld wurden von bürgerlichen Politikern mitunter in Bezug zur steuerlichen Compliance gesetzt. So verwies der freisinige Nationalrat Hermann Häberlin in der Debatte zum Budget 1963 auf sein Postulat zur Beseitigung der kalten Progression bei der Wehrsteuer und fragte mit einem Schlenker hin zum «berühmten» Bericht über die Steuerdefrauda-

39 Ebd.

40 Ebd.

41 Zbinden, Martin 2000, S. 407.

42 Ebd., S. 408.

43 Vgl. Finanzordnung des Bundes. Verlängerung (A. Gemperli), AB 1963 N, S. 62.

44 Bundesbeschluss vom 27. September 1963 über die Weiterführung der Finanzordnung des Bundes (Verlängerung der Geltungsdauer von Art. 41<sup>ter</sup> BV und Ermässigung der Wehrsteuer), abgestimmt am 8. Dezember 1963, [www.admin.ch/ch/d/pore/va/19631208/can204.html](http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/19631208/can204.html), Stand: 12. Juli 2016.

tion» rhetorisch: «Ist es eigentlich undenkbar, dass der Fiskus einmal selbst die Initiative ergreift, um dem Steuerzahler entgegenzukommen? [...] Das wäre ein wertvoller Beitrag zur Schaffung eines loyaleren Verhältnisses zwischen Fiskus und Steuerzahler und würde sicher mehr zum Goodwill beitragen als die Androhung von noch so drastischen Strafbestimmungen.»<sup>45</sup>

## Steuerdefraudation: Spannungen im Innenverhältnis

Ende der 1950er- und Anfang der 1960er-Jahre drängten immer mehr Kantone den Bund zu einer allgemeinen Steueramnestie. Die letzte datierte von 1945 und war im Zusammenhang mit der Einführung der Verrechnungssteuer erlassen worden. Durch die Ergebnisse der Verrechnungssteuer verdichteten sich in den späten 1950er-Jahren die Hinweise darauf, dass sich wieder ein beträchtliches Steuerverschleierungsvolumen angesammelt hatte. Kantone, deren Aufgaben und Ausgaben stark wuchsen, konnten sich die faktische Nichttaxation von Einkommens- und Vermögensbeständen immer weniger leisten. Versuchten sie jedoch, ihr Besteuerungspotenzial durch Steuererhöhung zu erweitern, stiessen sie an politische Grenzen. Eine Amnestie, allenfalls verbunden mit einer dadurch versüssten Steuerreform, erschien deshalb als pragmatischer Weg, um mehr Fiskaleinnahmen zu generieren. Die Bundesverwaltung war gegenüber einem solchen Pragmatismus skeptisch: «Eine Steueramnestie ist keine unbedenkliche Massnahme, weil dadurch der Steuersünder gegenüber dem ehrlichen Steuerzahler einen an sich nicht gerechtfertigten Vorteil erhält», stellte die ESTV klar.<sup>46</sup> Eine ähnlich kritische Haltung vertrat der einflussreiche Kantonsvertreter Rudolf Meier, Zürcher Finanzdirektor und Ständerat der Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei (BGB). Für Meier zeugten Steuerhinterziehung und -betrug von einer falschen Einstellung gegenüber dem Staat, weshalb eine Amnestie unbedingt «im Zeichen von Zuckerbrot und Peitsche» stehen und mit einer Erweiterung des Kontroll- und Sanktionsregimes verbunden werden müsse.<sup>47</sup> Auf diesem Hintergrund gewann die Motion zur «Bekämpfung der Steuerdefraudation», die der sozialdemokratische St. Galler Nationalrat Matthias Eggenberger im Juni 1960 mit zahlreichen Mitunterzeichnern eingereicht

45 Voranschlag der Eidgenossenschaft für 1963 (H. Häberlin), AB 1962 N, S. 113. H. Häberlin hatte sein Postulat am 19. September 1962 eingereicht.

46 ESTV: Steueramnestie, verbunden mit verschärften Steuererhebungsmassnahmen, 22. Februar 1961, BAR E6100B-01#1980/49# 213\*47.

47 Rudolf Meier am 6. Juni 1961 im Ständerat, wiedergegeben in Steuerdefraudationsbericht, BBl. 1:23, 7. Juni 1962, S. 1058.



hatte,<sup>48</sup> etliche Sympathie. Ausgerechnet Jean Bourgné, der als Freiburger Ständerat in den 1950er Jahren noch zur katholisch-konservativen Opposition gegen die Wehrsteuer gehört hatte, machte die Erfüllung der Motion Eggenberger in seiner kurzen Zeit als Bundesrat und Finanzvorsteher zu einem seiner Kernthemen.<sup>49</sup> Unter seiner Ägide erarbeiteten die Ökonomen und Juristen der ESTV 1961/62 den ersten und bis dato einzigen umfassenden staatlichen Bericht über das Ausmass der «Steuerdefraudation» in der Schweiz und über die Möglichkeiten der Prävention und der Sanktionierung.<sup>50</sup> Die Berichtsaufsteller gelangten mittels Berechnungen aus der Verrechnungssteuer sowie der Extrapolation von Erfahrungswerten der Amnestien von 1940 und 1945 auf eine Summe von mindestens 17–23 Milliarden Franken an nicht deklarierten Kapitalvermögen, auf einen etwa um die Hälfte zu tief eingeschätzten Immobilienwert sowie auf mindestens zwei Milliarden Franken hinterzogene Einkommen. Daraus resultierte eine Steuereinsparnis von jährlich 233–296 Millionen Franken für Kantone und Gemeinden und von 35–50 Millionen Franken für den Bund.<sup>51</sup> Die ersten Reaktionen auf den Bericht in bürgerlich-liberalen Blättern wie der «Neuen Zürcher Zeitung» oder dem «Bund» fielen nüchtern-sachlich aus.<sup>52</sup> Das sollte sich allerdings bald und gründlich ändern. Die mit Ausnahme der sozialdemokratisch-gewerkschaftlichen Seite mehrheitlich kritische bis vernichtende Behandlung des Steuerdefraudationsberichts zwischen dem Sommer 1962, als die «Neue Zürcher Zeitung» den bundesrätlichen «Kreuzzug» gegen die Steuerhinterziehung kritisierte,<sup>53</sup> und dem Sommer 1963, als der freisinnige Ständerat Karl Obrecht den Berichtsaufsteller im Parlament «Steuersadismus» vorwarf,<sup>54</sup> spiegelt die Verflechtungen der schweizerischen Steuerstaatlichkeit auf anschauliche Weise. Es waren vorab Finanzplatzakteure, die dafür sorgten, dass die Thesen und vorgeschlagenen Massnahmen des Steuerdefraudations-

48 Eggenberger hatte die Motion am 28. Juni 1960 eingereicht. Sie wurde am 6. März 1961 im Nationalrat überwiesen, vgl. Motion Eggenberger, Bekämpfung der Steuerdefraudation, Protokolle der Bundesversammlung, Nationalrat, Sitzung vom 6. März 1961, S. 22–32.

49 Dies erschliesst sich aus den Bundesarchiv-Quellen zur Motion Eggenberger und zum Steuerdefraudationsbericht. Stellvertretend sei die Tatsache erwähnt, dass Bourgné selber redaktionell beim Bericht Hand anlegte, vgl. BAR E6300B#2004/377#19\*.

50 Siehe ebd. sowie Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung zur Motion Eggenberger betreffend wirksamere Bekämpfung der Steuerdefraudation (vom 25. Mai 1962) [Steuerdefraudationsbericht], BBl. 1:23, 7. Juni 1962, S. 1057–1117.

51 Ebd., S. 1068–1075.

52 «Der Steuerdefraudation soll zu Leibe gerückt werden», Bund, 31. Mai 1962, S. 3; «Die Kantone und die Steuerdefraudation», NZZ, 1. Juni 1962, S. 4. Dieser Artikel ergänzte frühere Berichte vom 29. und vom 30. Mai 1962.

53 «Der Kreuzzug gegen die Steuerhinterziehung. Zum Bericht des Bundesrates», NZZ, 14. Juli 1962, S. 5 f.

54 Bekämpfung der Steuerdefraudation. Bericht des Bundesrates (K. Obrecht), AB 1963 S. 186.

berichts zum Skandalon wurden. Der unmittelbare Anlass dafür war die bemerkenswert offen- und treuherzige Feststellung der Berichtsautoren: «Ohne Zweifel wird die Steuerdefraudation durch das Bankgeheimnis wesentlich begünstigt, und die Aufhebung dieses Geheimnisses könnte an sich eines der Mittel darstellen, um das Übel an seiner Wurzel zu fassen.» Da half es auch nichts, dass der Bericht eine solche Massnahme gleich im nächsten Satz wieder zurücknahm.<sup>55</sup> Nicht nur wurde die Bankiervereinigung in hochkarätiger Vertretung beim Bundesrat vorstellig, um ihm zu bedeuten, auf welches Machtspiel er sich einliess, sollte er das Bankgeheimnis wirklich antasten wollen.<sup>56</sup> Sie entfaltete im Hintergrund auch eine systematische Kampagne,<sup>57</sup> mit der sie auf bürgerliche Parlamentarier und auf Medien einwirkte.<sup>58</sup> Damit versuchten die Finanzplatzakteure nebst der Aufhebung des Bankgeheimnisses auch die Ausweitung des zwischenstaatlichen Informationsaustauschs, eine Kapitalgewinnsteuer und eine Erhöhung der Verrechnungssteuer als Massnahmen zur Prävention oder besseren Verfolgung von Steuerdefraudation zu verhindern.<sup>59</sup>

Die Vermögensverwaltungsinteressen, die hier auf dem Spiel standen, waren eng verknüpft mit der Stellung der Schweiz, ihrer (Finanz-)Wirtschaft und ihres Steuersystems in der Welt. Dies zeigt die Begründung der Bankiervereinigung für eine dringende Unterredung mit dem Bundesrat zum Steuerdefraudationsbericht. Im Telegramm vom 5. Juni 1962 heisst es nämlich, dessen «Ausführungen zur Berufsgeheimhaltungspflicht der Banken» seien «geeignet, dem Ausland neue Argumente für die sich bereits abzeichnenden Vorwürfe gegenüber der Schweiz und unserem Bankgewerbe zu liefern, die schweizerische Stellung in den EWG-Verhandlungen zu erschweren und zu steigenden Ansprüchen des Auslandes zu führen».<sup>60</sup> Ganz ähnlich argumentierte im September 1962 die Zürcher Handelskammer, als sie gegenüber dem Vorort monierte, es sei «psychologisch wenig geschickt», wenn der Bundesrat die Defraudation gerade dann ins «grelle Lampenlicht der öffentlichen Diskussion» rücke, wenn die Schweiz sich im Rahmen der EWG-Erweiterungen anschicke, in Brüssel für die beson-

55 Steuerdefraudationsbericht, BBl. 1:23, 7. Juni 1962, S. 1078.

56 Telegramm des Präsidiums der Schweiz. Bankiersvereinigung an den Bundesrat, 5. Juni 1962, BAR E6300B#2004/377#19\*; Notiz über die Besprechung von Bundesrat Dr. H. P. Tschudi mit dem Präsidium der Schweizerischen Bankiersvereinigung, 27. Juni 1962, BAR E6300B#2004/377#19\*.

57 Schreiben der Schweizerischen Bankiersvereinigung an die Mitglieder des Verwaltungsrates, 28. Juni 1962, BAR E6300B#2004/377#19\*.

58 «Der Kreuzzug gegen die Steuerhinterziehung. Zum Bericht des Bundesrates», NZZ, 14. Juli 1962, S. 5 f.

59 Bemerkungen zum Bericht des Bundesrates zur Motion Eggenberger (Oktober 1962, Briefkopf: Schweizerische Kreditanstalt), BAR E6300B#2004/377#19\*.

60 Telegramm des Präsidiums der Schweiz. Bankiersvereinigung an den Bundesrat, 5. Juni 1962, BAR E6300B#2004/377#19\*.

dere Lage des Landes um Verständnis zu werben.<sup>61</sup> Und im Juni 1963, als der Bericht in der kleinen Kammer debattiert wurde, klagte der ständerätliche Berichterstatter Karl Obrecht: «Es war auch psychologisch nicht geschickt, dem Schweizervolk vor aller Welt einen solchen Sündenspiegel vorzuhalten; denn wir haben damit dem Ausland, das uns unser Bankgeheimnis, unser Steuersystem und unsere niedrige Steuerbelastung seit langem zum stillen oder lauten Vorwurf macht, Waffen geliefert, die man bei jeder Gelegenheit gegen uns in Stellung fahren wird.»<sup>62</sup> Ruhe im Innern, denn draussen herrscht Sturm, lautete also die Botschaft bürgerlicher Politiker und Wirtschaftskreise. In der Tat.

### **Die Schweizer Steuerwelten im Aussenverhältnis: Nachrichtenlose Vermögen, Steuerevasion und Doppelbesteuerungsabkommen**

Ab 1961 verstärkte sich die internationale Kritik am schweizerischen Finanzplatz und den helvetischen Steuerspezialitäten. Dafür gab es unterschiedliche Gründe. In ihrem Zusammenwirken bauten sie jedoch jenen Druck auf, der den Bundesrat einerseits zur eiligen Schadensbegrenzung im Aussenverhältnis veranlasste und dem andererseits der Steuerdefraudationsbericht zum Opfer fiel. Gleichzeitig erinnerte der Prozess gegen den Nazischergen Adolf Eichmann in Jerusalem die internationale Öffentlichkeit wieder an die unrühmliche Rolle, die Schweizer Banken im Zweiten Weltkrieg gespielt hatten.<sup>63</sup> Seit den späten 1950er-Jahren waren die nicht umgesetzten bundesrätlichen Beschlüsse von 1945/46 betreffend die Restitution von nationalsozialistischem Raubgut und von nachrichtenlosen Vermögen in der Schweizer Politik wieder Thema, allerdings gegen den Widerstand von Bankenkreisen. Doch der internationale Druck zwang den Bundesrat, regulatorisch aktiv zu werden, um den Verdacht abzuwehren, die Schweiz bereichere sich an den Opfervermögen. Kurz vor Weihnachten 1962 brachte die Schweizer Regierung den Meldebeschluss bezüglich nachrichtenloser Vermögen auf Schweizer Bankkonten unter Dach und Fach.<sup>64</sup> Wenige Tage zuvor hatte der Bundesrat auch einen Beschluss gegen die «ungerechtfertigte Inanspruchnahme von Doppelbesteuerungsabkommen» er-

61 Weiterführung Finanzordnung des Bundes 1961/62: Zürcher Handelskammer, 19. September 1962 an den Vorort: Bericht des Bundesrates betreffend wirksamere Bekämpfung der Steuerdefraudation (Direktor: Honegger und Sekretär: Borter), AfZ, IB Vorort, 71.2.1.

62 Bekämpfung der Steuerdefraudation. Bericht des Bundesrates (K. Obrecht), AB 1963 S. 186.

63 Vgl. Hug, Peter 1997; Bonhage, Barbara 2004; Tanner, Jakob 2015, S. 354.

64 Bundesbeschluss über die in der Schweiz befindlichen Vermögen rassistisch, religiös oder politisch verfolgter Ausländer oder Staatenloser (vom 20. Dezember 1962), BBl. 1:01, 10. Januar 1963, S. 23–28.

lassen.<sup>65</sup> Den unmittelbaren Hintergrund dafür bildete die wachsende Kritik an den schweizerischen Steuerspezialitäten, zu deren prominentem Sprachrohr sich der mächtigste Politiker der Welt machte. In seiner Botschaft an den Kongress vom April 1961, in der er eine Steuerreform ankündigte, griff US-Präsident John F. Kennedy die bereits im Februar 1961 geäußerte Sorge über den Kapitalabfluss aus den Vereinigten Staaten wieder auf. Scharf attackierte Kennedy «tax havens such as Switzerland», die US-amerikanischen Unternehmen zur Verlagerung ihrer Geschäftssitze und zur Steuerflucht verleiten würden, und empfahl nebst Steuersenkungen im Innern auch «the elimination of tax deferral privileges for those forms of activities [...] that typically seek out tax haven methods of operation».<sup>66</sup> Im Frühling 1962 schlossen sich im deutschen Bundestag die konservativen Kräfte der schon länger währenden sozialdemokratischen Kritik am Schweizer Tiefsteuerattraktionsmodell an und verlangten einen entsprechenden Bericht von der Bundesregierung.<sup>67</sup> Die bundesdeutsche Regierung unter Ludwig Erhard legte ihre Analyse, die den Übernamen «Oasenbericht» erhielt, im Juni 1964 vor. Darin sezierte sie die Mobilität westdeutscher Unternehmen und deutschen Kapitals im Licht des «zwischenstaatlichen Steuergefälles» und der daraus entstehenden «Wettbewerbsverzerrungen» – ein Begriff, der in der EU-Debatte über schädliche Steuerpraktiken im 21. Jahrhundert wieder prominent auftaucht. Der Oasenbericht identifizierte, ähnlich wie Kennedy, kantonale Steuerprivilegien für Sitz- und Verwaltungsgesellschaften wie für ausländische Privatpersonen als zugkräftige Gründe für die Abwanderung guter Steuerzahler in Richtung Schweiz. Einmal dort angelangt, schützten das Bankgeheimnis und die verhaltene Bereitschaft der Schweizer Behörden, Auskunft zu geben und Amtshilfe zu leisten, selbst Steuerhinterzieher vor dem deutschen Fiskus.<sup>68</sup> Die deutschen Behörden stützten sich für ihre Schätzungen der Kapital- und Steuerabwanderung auf Statistiken über die Entwicklung der Aktien- und Holdinggesellschaften in der Schweiz.<sup>69</sup> Tatsächlich hatte die Zahl der im «Schweizerischen Handelsamtsblatt» (SHAB) gemeldeten und vom Eidgenössischen statistischen Amt registrierten Aktiengesellschaften zwischen 1955 und 1964 um annähernd achtzig Prozent zugenommen, wobei die stärksten Zuwachsraten in die frühen 1960er-Jahre fielen.<sup>70</sup> Die Folgejahre bis zur wirtschaftlichen Rezession der 1970er-Jahre sollten gar eine Verdop-

65 Bundesratsbeschluss betr. Massnahmen gegen die ungerechtfertigte Inanspruchnahme von Doppelbesteuerungsabkommen des Bundes, 14. Dezember 1962, SR 672.202, Art. 4 Abs. 1 lit. d.

66 Kennedy, John F. 1961, darin Punkt 10.

67 Deutsche Bundesregierung 1964, S. 1.

68 Ebd., S. 4 f., 8.

69 Ebd., S. 10.

70 Eidgenössisches Statistisches Amt 1965.

pelung der Anzahl Aktiengesellschaften bringen.<sup>71</sup> Der Zuzug oder die Neugründung ausländischer Gesellschaften spielte eine massgebliche Rolle. Ein ausländisches Unternehmen konnte durch eine Sitzverlagerung in die Schweiz meistens Steuern sparen, selbst wenn es regulär besteuert wurde. Der Steuerspareffekt spielte erst recht, wenn dieses Unternehmen die Struktur einer Holding- oder Domizilgesellschaft aufwies und in den Genuss von kantonalen Steuerprivilegien kam, die eine stark reduzierte oder gar keine Gewinnsteuer vorsahen. In manchen Fällen fielen beim Kanton lediglich (tiefe) Kapitalsteuern an, während die Holding dem Bund reguläre, aber im internationalen Vergleich ebenfalls bescheidene Gewinnsteuern ablieferte.

Der Bundesratsbeschluss gegen die missbräuchliche Verwendung von Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) von 1962 hatte notbehelfsmässig den Informationsaustausch mit den USA verbessert und das DBA mit den USA ergänzt. Nun gelangten Deutschland, Frankreich und die Niederlande mit dem Begehren, ihre Doppelbesteuerungsabkommen mit der Schweiz zu revidieren, an den Bundesrat; so, wie es der Neumark-Bericht und die OECD empfahlen. Nebst Amtshilfe bei vermuteter Steuerhinterziehung forderten sie etwa einen Übergang zum Quellensteuerprinzip auf internationale Geschäftsaktivitäten.<sup>72</sup> So begründete Frankreich 1965 seinen Wunsch nach einer DBA-Revision damit, dass die «niedrigen schweizerischen Steuern im allgemeinen und die den Holding- und Domizilgesellschaften, Familienstiftungen und Treuhändern zukommenden kantonalen Steuerprivilegien im besondern» für die Abwanderung von französischem Kapital «einen grossen fiskalischen Anreiz» bilden würden.<sup>73</sup> Die Schweizer Unterhändler vollzogen einen Balanceakt, um einerseits solche äusseren Angriffe auf die als unmoralisch gebrandmarkten kantonalen Steuerprivilegien zu kontern, anderseits im Innern ein minimales Verständnis für die Revisionsbegehren und für Konzessionen seitens der Schweiz zu generieren.<sup>74</sup>

71 Im Jahr 1964 46 267, 1975 92 149 Firmen, vgl. Bundesamt für Statistik 2016.

72 Ständerätliche Kommission für die Vorberatung der Bundesbeschlüsse über die Genehmigung der von der Schweiz mit Spanien, Grossbritannien, den Niederlanden und Frankreich abgeschlossenen Vereinbarungen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung (vertrauliches Protokoll) [Ständerätliche Kommission DBA Revision], 23. November 1966, BAR E2001E#1978/84#873\*, S. 2; EFZD (Roger Bonvin) an den Bundesrat, Ausführungsvorschriften zu Doppelbesteuerungsabkommen; pauschale Steueranrechnung, 21. Juli 1967, BAR E1004.1#1000/9#725\*.

73 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Genehmigung des zwischen der Schweiz und Frankreich abgeschlossenen Abkommens zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiete der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen vom 18. Oktober 1966, BBL 2:43, 27. Oktober 1966, S. 579.

74 Ständerätliche Kommission DBA-Revision, 23. November 1966, BAR E2001E#1978/84#873\*, S. 6.

## **Angleichung, Planung, Umverteilung: 1966 als Wendepunkt**

Trotzdem verstärkten diese DBA-Verhandlungen im Innern das latente Unbehagen an einer kantonalen Steuerdifferenzmaschinerie, die mit ihren Privilegien für Sitz- und Verwaltungsgesellschaften auch einheimische Gerechtigkeitsprobleme schuf. 1966 nahm der sozialdemokratische Solothurner Nationalrat Otto Stich das revidierte DBA mit Frankreich zum Anlass, um eine angemessenere Besteuerung der Domizilgesellschaften zu fordern.<sup>75</sup> 1968 lancierte Stichts Fraktionskollege, der Zürcher Nationalrat und wegen des Scheiterns seiner Bundesfinanzvorlage 1953 zurückgetretene ehemalige Bundesrat Max Weber die Idee einer Bundessteuer für juristische Personen neu.<sup>76</sup> Und 1971 reichte Otto Stich eine Initiative zur Steuerharmonisierung ein.<sup>77</sup> Damit fand eine kaskadenartige, von den DBA-Verhandlungen mit motivierte Entwicklung ihren vorläufigen Höhepunkt. Die Auseinandersetzungen um die Besteuerung ausländischer Holding- und Domizilgesellschaften waren nur ein Indiz für die Bruchstellen im bis Mitte der 1960er-Jahre wirksamen Stabilisierungs- und Begrenzungsparadigma der Bundessteuerepolitik. Mehrere Ereignisse, Diskurse und Entwicklungen konvergierten um 1966 und forderten den föderalistischen Fiskalkompromiss mit seiner Zwillingsformel Wehrsteuer und Warenumsatzsteuer heraus. Dazu gehörte auch die Aussicht auf ins Negative schitternde Rechnungsabschlüsse, ein Problem, das der Bundesrat mittels eines steuerlichen Sofortprogramms, das Erhöhungen bei der Wehr- und der Warenumsatzsteuer vorsah, anzugehen gedachte. Die Regierung stützte sich für ihre Massnahmen auf den unter der Leitung des Volkswirtschaftlers Walter Adolf Jöhr verfassten Expertenbericht betreffend die «Schätzung der Einnahmen und Ausgaben des Bundes 1966–1974», der den Ausbau des Bundessteuerpotenzials anmahnte.<sup>78</sup> Zum ersten Mal wurde die Bundesfinanzpolitik in einem breiten Kontext der erwarteten Entwicklung von Demografie, Erwerbsbevölkerung, Arbeitsproduktivität und Bruttosozialprodukt verortet.<sup>79</sup> Der «Bericht Jöhr» war damit ein typisches Beispiel der zeitgenössischen Affinität zu Planung und Prognose, mittels welcher das bisher ungeordnete wirtschaftliche und demografische Wachstum einer Bewältigung zugeführt und die Voraussetzungen für die weitere Entwicklung evaluiert werden sollten. Besonders deutlich gelangte die Wahrnehmung einer rasanten Entwicklung und Pluralisierung der Le-

75 Stich, Otto: Besteuerung der Domizilgesellschaften (Postulat), AB 1966 N, S. 87.

76 Weber, Max: Bundessteuer für juristische Personen (eingegangenes Postulat), AB 1968 N, 3. Dezember 1968, S. 34.

77 Stich, Otto: «Initiative Stich. Steuerharmonisierung vom 17.03.1971», AB 1971, S. 8.

78 Bericht Jöhr 1966.

79 Ebd., S. 6.

benserfahrungen, gegenüber welcher die bisherige Verfasstheit des staatlichen Ordnungsgefüges ins Hintertreffen geriet, im Projekt für eine Totalrevision der Bundesverfassung zum Ausdruck. In der Begründung zu seiner Motion für eine solche Totalrevision verwies Ständerat Karl Obrecht im Sommer 1966 unter anderem auf die Notwendigkeit, die fiskalische Aufgabenteilung zwischen Bund und Kanton neu zu justieren.<sup>80</sup>

Als die Regierung und die Verwaltung mit ihrem Sofortprogramm im Parlament scheiterten, packten sie den Stier bei den Hörnern und konzipierten ab 1967 eine vorgezogene Erneuerung der Bundesfinanzordnung, die bereits 1971 in Kraft treten sollte und in der sie auch die Frage der Steuerharmonisierung angingen. Damit reagierten die Bundesverwaltungsakteure einerseits auf die zeitgenössischen europäischen Harmonisierungsbestrebungen. Andererseits sahen sie sich durch den Versuch der kantonalen Finanzdirektoren, eine eigenständige Position in der Frage der kantonalen Steuervielfalt zu entwickeln, wie auch durch die erwähnten parlamentarischen Vorstösse herausgefordert. In Max Webers Postulat fanden die von interkantonalen Steuerdifferenzen profitierenden Statusgesellschaften prominente Erwähnung: «In einzelnen Kantonen sind die Steuerbeträge bei gleichen Besteuerungsgrundlagen doppelt oder gar dreimal so hoch wie in anderen. Bei den Holding- und den Domizilgesellschaften sind die Unterschiede noch viel krasser. Die Folge ist eine Abwanderung solcher Gesellschaften in die steuergünstigsten Kantone.»<sup>81</sup> Weber erhoffte sich durch eine Bundessteuer auf juristische Personen die Wiederherstellung einer «Wettbewerbsneutralität» zum Vorteil solcher Kantone, die wegen ihrer höheren Steuersätze von Steuerflucht bedroht seien und von Aktiengesellschaften gemieden würden.<sup>82</sup> Weber war Pragmatiker genug, um zu erkennen, welchen Hürden sein Vorschlag bei den Kantonen begegnen würde. Deshalb schwebte ihm eine freiwillige Lösung vor, verbunden mit einem Anreizsystem.<sup>83</sup> Der Sozialdemokrat bezeichnete die interkantonalen Unterschiede in einer «Zeit, da die Besteuerung auf europäischem Boden vereinheitlicht» werde, als «anachronistisch» und rief dazu auf, die von ihm angeregte Lösung zu prüfen, «bevor wir durch die internationale Entwicklung gezwungen werden, eine Vereinheitlichung einzuführen».<sup>84</sup>

Der Bundesrat interpretierte Webers Anliegen als Support für sein Modell einer generellen Anrechnungssteuer, die er in seiner Botschaft vom Septem-

80 Obrecht, Karl: Totalrevision der Bundesverfassung (Motion), AB 1966 S, S. 171.

81 Weber, Max: Bundessteuer für juristische Personen, Protokolle der Bundesversammlung, Nationalrat, Sitzung vom 13. März 1969, S. 265.

82 Ebd., S. 266.

83 Ebd., S. 267.

84 Ebd., S. 265, 267.

ber 1969 zur Bundesfinanzordnung 1971 vorstellte. Das Modell sah vor, dass die direkte Bundessteuer den Tarif für die gesamte Schweiz vorgab und dass die kantonal-kommunalen Steuern an die Bundessteuer angerechnet würden. Der angerechnete Teil – der Bundesrat rechnete mit achtzig Prozent – würde den jeweiligen Kantonen gehören, während das, was darüber hinausging, dem Rohertrag der Bundessteuer entsprach, an welchem die Kantone wiederum beteiligt wären. Dieses Modell hätte überall dort zu einer Belastungsvereinheitlichung – sprich: Steuererhöhung – geführt, wo die kantonale Steuerbelastung nicht über der des Bundes lag.<sup>85</sup> Die Anrechnungssteuer war die bundesrätliche Antwort auf die kantonalen Vernehmlassungsantworten, welche die «Uneinheitlichkeit des schweizerischen Steuersystems und die ungleiche steuerliche Belastung von Kanton zu Kanton» beanstandeten.<sup>86</sup> Am deutlichsten äusserte sich der Kanton Waadt, der forderte, eine zukünftige Bundesfinanzordnung solle «der interkantonalen Steuerkonkurrenz» wehren und Bestimmungen für Mindeststeuersätze für Einkommen und Vermögen aufstellen.<sup>87</sup>

Die kantonale Differenzmaschine bereitete aber auch den politischen Parteien Sorgen. Während die Freisinnigen eine «gleichmässige Veranlagung und Bemessung» in den Kantonen befürworteten, hielt die Christlich-demokratische Volkspartei (CVP) dafür, eine «starke Verminderung der interkantonalen Steuerbelastungsunterschiede» sei «nicht bloss ein Gebot der grösseren Rationalität, sondern auch und vor allem der Steuergerechtigkeit». Das Modell eines eidgenössischen Rahmengesetzes stellte für die CVP eine «Minimalforderung» dar.<sup>88</sup> Markant äusserte sich auch die BGB, die später mit den Bündner und Glarner Demokraten die Schweizerische Volkspartei (SVP) bildete. Sie forderte, der Bundesrat solle das «Problem des Steuerföderalismus, dessen Auswüchse immer krasser» würden, unter der Mitwirkung der Kantone energisch an die Hand nehmen, wobei der Partei vor allem die «möglichst gleiche Erfassung des Steuersubstrates in den Kantonen» ein Anliegen war.<sup>89</sup> Deutlich weniger energisch kam die Stellungnahme der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz (SPS) daher, die eine Rahmengesetzgebung des Bundes zur «Vereinheitlichung

85 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Änderung der Finanzordnung des Bundes vom 10. September 1969, BBl. 2: 37, 19. September 1969, S. 780 f.

86 Ebd., S. 779.

87 Resümiert in Bericht der Eidgenössischen Steuerverwaltung an die Kommission des Nationalrates für die Behandlung der Initiative Stich vom 17. März 1971 betreffend Steuerharmonisierung [Bericht Initiative Stich], 16. August 1971, BAR E6802(-)#1985/126\*07, Beilage 5, S. 5.

88 Zitiert aus dem Vernehmlassungsbericht der CVP vom 1. April 1969, S. 83, in: Bericht Initiative Stich, Beilage 5, S. 6.

89 Resümiert in ebd., Beilage 5, S. 5.



der Steuerveranlagungen» als prüfenswert erachtete.<sup>90</sup> Selbst die Wirtschaftsverbände, die sich zur Frage äusserten, sprachen sich für eine «gewisse Angleichung der Steuerbelastungen» aus.<sup>91</sup> Zwar bestanden auch Befürchtungen, dass infolge einer Harmonisierung «die Möglichkeit einer eigenen kantonalen Steuer- und Finanzpolitik dahinfallen und die kantonale Souveränität dadurch in hohem Masse eingeschränkt» würde, wie der Bundesrat in seiner BFO-Botschaft festhielt.<sup>92</sup> Doch die Vorteile einer Angleichung schienen zu überwiegen, stellte doch die kantonale Steuerbelastungsvielfalt in den Augen der Regierung «ein Hemmnis» für die sich «mächtig» entwickelnde Wirtschaft mit ihren «zahlreichen, über die Kantonsgrenzen hinausgehenden Verflechtungen» dar.<sup>93</sup> Weiter als bis zu einer Angleichungssteuer wollte der Bundesrat 1969 nicht gehen und verwies die Stimmen, die eine Neuverhandlung der fiskalisch-föderalistischen Aufgabenteilung forderten, auf die beabsichtigte Totalrevision der Bundesverfassung. Klar schien aber: «Für eine völlige Harmonisierung der direkten Steuern, die in allen Kantonen eine einheitliche Steuerbelastung mit sich bringen würde, ist die Zeit noch nicht reif.»<sup>94</sup> In der politischen Realität war aber auch die Zeit für eine Angleichungssteuer nicht reif, die der Bundesrat bereits in der Beratung der neuen Bundesfinanzordnung im Ständerat wieder fallen liess.

## Föderalistische Rezepte für eine Steuerharmonisierung

Denn in der kleinen Kammer neigte man den Studien zu, die an der Hochschule St. Gallen und bei der kantonalen Finanzdirektorenkonferenz (FDK) betrieben wurden. 1967 begann das Institut für Finanzwirtschaft und Finanzrecht (IFF) in St. Gallen<sup>95</sup> unter der Leitung von Ernst Höhn damit, die kantonalen Steuerordnungen einem Rechtsvergleich zu unterziehen. Der Moment war nicht zufällig gewählt, sondern reflektierte nebst dem europapolitischen Kontext auch die Tatsache, dass mit Ausnahme des Kantons Glarus, der 1970 folgen sollte, nun sämtliche Kantone über moderne Einkommenssteuersysteme verfügten. Das IFF traf auf ein ähnlich gelagertes Interesse der kantonalen Finanzdirektoren, denn 1968 mandatierte die FDK eine vom sozialdemokratischen Solo-

<sup>90</sup> Ebd.

<sup>91</sup> Ebd.

<sup>92</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Änderung der Finanzordnung des Bundes vom 10. September 1969, BBl. 2: 37, 19. September 1969, S. 779.

<sup>93</sup> Ebd.

<sup>94</sup> Ebd., S. 774.

<sup>95</sup> Heutiger Name: Institut für Finanzwissenschaft, Finanzrecht und Law and Economics (IFF-HSG). Die Gründung des Instituts wird auf der Website auf 1966 datiert.

thurner Finanzdirektor Willi Ritschard geleitete Kommission aus Politikern und Wissenschaftlern damit, ein kantonales Steuermustergesetz zu erarbeiten, welches das Anliegen einer moderaten Harmonisierung aufnahm.<sup>96</sup> Im April 1969 führte das IFF zusammen mit Vertretern kantonaler Steuerverwaltungen und der ESTV eine Arbeitstagung an der Hochschule St. Gallen durch.<sup>97</sup> 1970 setzte die FDK eine zweite, nun von Höhn geleitete Kommission ein. Die Kommission Höhn sprach sich für ein Recht setzendes interkantonales Konkordat zur Umsetzung einer einheitlicheren Besteuerung aus. Ein solches Konkordat sollte ein eigentliches Bundesgesetz, das den Kantonen eine wie auch immer geartete Harmonisierung vorschreiben würde, vermeiden.<sup>98</sup> Der Aktivismus der Finanzdirektorenkonferenz ist auch als Reaktion zu sehen: erstens auf den allmählichen Bedeutungsgewinn der Wehrsteuer, zweitens auf den Willen der Bundesverwaltung, die Bundeshoheit in der direkten Besteuerung durch ein Ausführungsgesetz zu sichern sowie mit der BFO 1971 das bisherige Korsett der zeitlichen und materiellen Begrenzungen zu lockern, und drittens auf parlamentarische Vorschläge, die ein eidgenössisches Rahmengesetz für Bund und Kantone im Bereich der Einkommens- und Vermögenssteuern anregten. Ein solches Rahmengesetz zielte allerdings auf eine formale Harmonisierung ab und würde die kantonale Hoheit über die Festsetzung von Steuersätzen und Abzügen nicht antasten.<sup>99</sup> Keinen Zweifel an ihrer proföderalistischen Grundhaltung liessen auch jene Westschweizer Gewerbetreibenden und Arbeitgeber, die im Mai 1971 mit einem eigenen Entwurf für ein interkantonales Konkordat an die Öffentlichkeit gelangten. Das Centre patronal d'information et d'action verstand die Konsequenzen der Verflechtung zwischen einer wettbewerbsorientierten kantonalen Fiskalautonomie und der arbeitsteiligen Ergänzung und Subventionierung durch den Bundesstaat sehr genau. Mit der traditionellen Attitüde eines pointierten Westschweizer Föderalismus schlugen die Patrons den gänzlichen Verzicht auf die Wehrsteuer oder zumindest deren Reduktion vor. Der Preis für einen solchen radikalen Schritt war allerdings der freiwillige Verzicht der Kantone auf den Steuerwettbewerb. Denn dieser führe

96 «Entwurf zu einem harmonisierten Steuergesetz der Kantone und Gemeinden» (Kommission Ritschard), siehe Ritschard, Willi 1972/73.

97 Institut für Finanzwirtschaft und Finanzrecht an der Hochschule St. Gallen 1970.

98 Eidgenössische Steuerverwaltung 1971: Bericht zur Initiative Stich, BAR E6802(-)#1985/126\*07, S. 19; Kommission Ritschard: Ausarbeitung eines Gesetzes über die direkten Steuern der Kantone und Gemeinden, eingesetzt im Herbst 1968; Kommission Höhn (mit Prof. Höhn aus der Universität St. Gallen) zur Durchsetzung der Steuerharmonisierung in der Schweiz (Bericht im Mai 1971).

99 Beispielsweise Konzett, Hans: Steuerpolitik (Motion), Protokolle der Bundesversammlung, Nationalrat, Sitzung vom 12. Juni 1969, S. 318–325; Herzog, Heinrich: Koordinierte Steuerpolitik (Motion), AB 1969 S, S. 114–116.

zur «Unterbesteuerung» in den Kantonen und zu deren wachsender Abhängigkeit vom Bundesstaat. Wollte man diese Abhängigkeit und eine weitere Zentralisierung vermeiden, dann musste man sich auf kantonale Mindeststeuersätze einigen, um auch ohne Wehrsteuer adäquate Steuereinnahmen zu generieren.<sup>100</sup>

## **Eine andere (Steuer-)Staatlichkeit durch radikale Steuerreformen?**

In die entgegengesetzte Richtung radikal war der Vereinheitlichungsvorschlag des Landesrings der Unabhängigen (LdU), der in den späten 1960er- und in den 1970er-Jahren unkonventionelle, stark von Anliegen der gesellschaftlichen Modernisierung und wirtschaftlichen Rationalisierung geprägte Haltungen vertrat. Darin spielten Gerechtigkeitsvorstellungen sowie der Versuch, die föderalistische Staatsverfassung zeitgemäss zu reformieren, eine prominente Rolle. Der promovierte Zürcher Ökonom Walter Biel sass seit 1967 für den LdU im Nationalrat und war auch Mitglied der die BFO 1971 vorberatenden nationalrätlichen Kommission. Bereits dort versuchte Biel, seine Kollegen von der Notwendigkeit einer grundsätzlichen Reform des Bundessteuersystems zu überzeugen. Zu diesem Zweck bat er den seit Kurzem an der Universität Zürich lehrenden deutschen Finanzwissenschaftler Heinz Haller um eine Begutachtung seiner Vorschläge. 1969 publizierten Haller und sein Team ihr Gutachten zu Biels Ideen, das sie mit eigenen Evaluationen und Berechnungen ergänzten.<sup>101</sup> Dieses durch die wissenschaftliche Expertenmühle gedrehte Konzept brachte der LdU-Nationalrat erneut in die Kommission ein. Ausser vonseiten der notorisch skeptischen Westschweizer Föderalisten und der notorisch gegen die LdU-Konkurrenz aufgebrachten Sozialdemokraten brachte ihm die Expertise zwar den erhofften Glaubwürdigkeitserfolg ein. Aber selbst wenn sich Mitparlamentarier, der Finanzminister und Mitglieder der Bundesverwaltung beeindruckt zeigten – reelle politische Chancen räumte dem Vorschlag niemand ein. Was machte die «Konzeption Biel» so interessant, aber gleichzeitig so unrealistisch? Der Plan sah erstens eine progressive Bundessteuer auf Einkommen und erneut, wie bis 1958, auf die Vermögen der natürlichen Personen vor, die von den Kantonen erhoben und eingezogen würde. Die Kantone sollten neu die Hälfte des Steuerertrags erhalten. Doch dafür verzichteten sie auf ihre bisherigen kantonalen (und gemeindlichen) Einkommens- und Vermögenssteuern. Das, was sie über den Anteil an der Bundessteuer hinaus brauch-

100 Zitiert in Eidgenössische Steuerverwaltung 1971: Bericht zur Initiative Stich, BAR E6802 (-)#1985/126\*07, Beilage S. 17.

101 Haller, Heinz/Bohley, Peter/Geiger, Hans-Peter 1969; siehe auch Haller, Heinz/Biel, Walter 1971.

ten, sollten sie in Form von Zuschlägen erheben. In Biels Worten entsprach eine solche weitgehende Umkremplung des föderalistischen Fiskalkompromisses dem Bekenntnis zu einem rationellen und modernen Steuersystem. Als hauptsächliche Rechtfertigung für diesen für «schweizerische Verhältnisse extremen Vorschlag» (Biel) führte der Postulant die Grundsätze von «Gleichbehandlung und Gerechtigkeit» an, mit welcher die unterschiedlichen kantonalen Tarifstrukturen und Freibeträge sich nicht vereinbaren liessen.<sup>102</sup> Das gleiche Prozedere sollte für die Besteuerung der juristischen Personen gelten, wobei Biels Konzept einer neu nur noch proportionalen Steuer auf dem nicht ausgeschütteten Gewinn und dem Kapital – als Verzicht auf eine Doppelbesteuerung – besonders bei liberal Gesinnten Zuspruch fand.<sup>103</sup> In seiner Rede zu seinem Konzept betonte Biel, ein solches System habe den Vorzug der Wettbewerbsneutralität, sei rationeller und günstiger in der Erhebung, lasse sich als konjunkturpolitisches Steuerungsinstrument einsetzen und «könnte auch der Steuerkonkurrenz, die unseren kantonalen Finanzdirektoren grösste Sorgen bereitet, ein Ende machen». Last, but not least erlaube «erst eine Besteuerung nach einheitlichen Methoden und einheitlichem Tarif» es, die Steuerkraft der Kantone und Gemeinden genau zu erfassen und für den schon seit Längerem wieder heftig diskutierten Finanzausgleich «die erforderlichen Grundlagen zu liefern».<sup>104</sup>

Der Vorschlag, die kantonalen und kommunalen Einkommens- und Vermögenssteuern aufzuheben und in eine Art «Bundeseinheitssteuer» einzubringen, ging zunächst das Problem der horizontalen Steuergerechtigkeit, die Prinzipien der Gleichmässigkeit und der Gleichbehandlung, an. Darüber hinaus orientierte sich das Steuermodell von Biel, Haller und Co. auch am Postulat der vertikalen Steuergerechtigkeit. Die bestehenden kantonalen Progressionsskalen widersprächen nämlich dem Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit, behauptete Biel im Parlament: «Sie schonen primär die grossen Einkommen, belasten aber schwer die mittleren und in vielen Kantonen auch die niedrigen Einkommen der unselbständig Erwerbenden.»<sup>105</sup> Er schlug deshalb eine gänzlich neue Progressionsskala vor, die von der «geltenden amerikanischen»<sup>106</sup> Skala mit ausgeprägter Progression und hohen Maximalsteuersätzen abgeleitet war. Das Steuermodell von Walter Biel und den Finanzwissenschaftlern der Universität Zürich liess sich sozialliberalen finanzwissenschaftlichen

102 Biel, Walter: Finanzordnung des Bundes. Änderung, AB 1970 N, 11. März 1970, S. 112.

103 Siehe Haller Heinz, Bohley Peter, Geiger Hans-Peter 1969 sowie Finanzordnung des Bundes. Änderung, AB 1970 N, 11. März 1970, S. 140–142.

104 Biel, Walter: Finanzordnung des Bundes. Änderung, AB 1970 N, 11. März 1970, S. 112 f.

105 Ebd., S. 113.

106 Ebd.

Ideen zuordnen, welche die horizontale Steuergerechtigkeit und eine gewisse Umverteilung von oben nach unten mit Effizienz und dem Neutralitätsprinzip im Unternehmensbereich verbanden und sich am übergeordneten Ideal einer «rationalen» und modernen Besteuerung orientierten. Nebst Haller, der auch die wechselnden deutschen Bundesregierungen beriet, vertrat im deutschsprachigen Raum vor allem Fritz Neumark ähnliche «Besteuerungsgrundsätze». <sup>107</sup> «Es gibt keine Harmonisierung der Steuern ohne Beschneidung der kantonalen Kompetenzen», stellte Biel klar <sup>108</sup> und sprach damit aus, was man insgeheim in der Bundesverwaltung und im Bundesrat dachte. Die Stossrichtung gegen einen überkommenen Föderalismus begründete Biel im Übrigen nicht nur mit Steuergerechtigkeit und Effizienz, sondern auch mit einer nationalstaatlichen Standortauffassung: Gerade weil die Schweiz in wachsendem Ausmass mit der Weltwirtschaft verbunden und den weltwirtschaftlichen Herausforderungen und Schwankungen ausgesetzt war, gerade weil die aussenwirtschaftliche Abhängigkeit zunahm, musste man geeint auftreten. <sup>109</sup> Wenig später hielt auch die ESTV fest, die europäische Entwicklung auferlege der Schweiz die Pflicht, ernsthaft zu prüfen, ob die steuerliche Autonomie der Kantone in der bisherigen Form noch haltbar sei oder ob der Variantenreichtum in der Steuerbelastung «nicht eine Zersplitterung der Kräfte» darstelle, die «wir uns nicht mehr leisten dürfen, wenn wir uns in einer europäischen Staatengemeinschaft die uns zukommende Geltung verschaffen wollen». Dem Verlust an kantonomer Souveränität stellten die Verwaltungsakteure die gravierendere Gefahr eines Verlusts an nationaler Souveränität gegenüber, wenn und falls die Europäische Staatengemeinschaft einer wie auch immer zu integrierenden Schweiz eine Steuerharmonisierung nach «vorfabriziertem» Muster auferlegte. <sup>110</sup>

Bis 1973 wuchsen sich die von sozialdemokratischen und Landesring-Politikern propagierten Ideen einer weitgehenden interkantonalen Steuerharmonisierung, die auch interpersonelle Konsequenzen haben würde – eine Angleichung der Steuerbelastung von Personen in ähnlichen Verhältnissen bei gleichzeitig mehr redistributiven Massnahmen – zu zwei miteinander konkurrierenden eidgenössischen Volksinitiativen aus. <sup>111</sup> Mit ihrer nationalen «Reich-

<sup>107</sup> Neumark, Fritz 1970.

<sup>108</sup> Ebd., S. 114.

<sup>109</sup> Ebd., S. 112.

<sup>110</sup> Eidgenössische Steuerverwaltung 1971: Bericht zur Initiative Stich, BAR E6802(-)# 1985/126\*07, S. 22 f.

<sup>111</sup> Volksinitiative des Landesrings der Unabhängigen (LdU) für eine «Gerechtere Besteuerung und Abschaffung der Steuerprivilegien», lanciert 1973 und abgestimmt 1976; Volksinitiative der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz (SPS) «zur Steuerharmonisierung, zur stärkeren Besteuerung des Reichtums und zur Entlastung der unteren Einkommen (Reichtumssteuer-Initiative)», lanciert 1973 und abgestimmt 1977.

tumssteuer» setzte die SPS den Akzent allerdings stärker auf die interpersonelle Umverteilung als auf einen Umbau der Fiskalverfassung und damit der föderalistischen Staatlichkeit. Die beiden Volksinitiativen, über die 1976 und 1977 abgestimmt wurde, gewannen keine Mehrheiten. Das gelang aber auch dem Bundesrat und dem Parlament nicht mit dem Vorhaben, das Bundessteuersystem durch die Einführung der Mehrwertsteuer zu modernisieren und gleichzeitig an die europäischen Markt- und Wettbewerbsvorstellungen anzupassen. Die Bundesfinanzvorlage, über die 1977 abgestimmt wurde, hätte die Bundessteuern zudem dauerhaft in der Verfassung verankert und damit die Bundessteuerstaatlichkeit explizit als *fait social durable* anerkannt.<sup>112</sup> Die Vorlage sah bei der Wehrsteuer eine leichte Umverteilung der Steuerlast von den unteren und mittleren zu den hohen Einkommen sowie von kleineren zu gewinnstarken Unternehmen vor, womit die degressive Wirkung der Mehrwertsteuer kompensiert werden sollte. Doch es nützte nichts.

### **Die späten 1970er-Jahre als Bruchstelle: Subsidiaritätsrevival und formale Harmonisierung**

Die Wirtschaftskrise, die in der Schweiz mit einem rekordhohen Abbau an Arbeitsplätzen bei gleichzeitiger exportierter und versteckter Arbeitslosigkeit und 1977/78 mit währungsbedingten Exportproblemen einherging, beeinträchtigte die Neigung, eine Verteuerung des Alltags durch eine allgemeine Konsumsteuer hinzunehmen.<sup>113</sup> Der Umbauversuch des Bundessteuersystems scheiterte in der Volksabstimmung. Dagegen konnte der im gleichen Urnengang zur Abstimmung vorgelegte Bundesbeschluss über eine Steuerharmonisierung genügend Stimmen auf sich vereinigen. Weder die grundsätzlichen Gegner der direkten Bundessteuern noch die Parteigänger eines interkantonalen Konkordats hatten sich durchgesetzt. Stattdessen laborierten Bundesrat und Parlament bis Ende der 1980er-Jahre an einem Rahmengesetz zur Harmonisierung der schweizerischen Steuerwelten, das auch den Status der direkten Bundessteuer verbesserte. Die Steuerharmonisierung, wie sie 1990 verabschiedet wurde, versöhnte eine vom Bundesstaat orchestrierte formale Standardisierung mit der traditionel-

112 Schweizerischer Bundesrat 1976 (Botschaft vom 24. März 1976); Bundesbeschluss über die Neuordnung der Umsatzsteuer und der direkten Bundessteuer vom 17. Dezember 1976.

113 Zur Wirtschaftskrise siehe beispielsweise Schmidt, Manfred G. 1985. Die Abstimmung über den Bundesbeschluss zur Neuordnung der Umsatzsteuer und der direkten Bundessteuer fand am 12. Juni 1977 statt. Der Neinanteil betrug 59,5 Prozent.

len Präferenz für (föderalistische) Subsidiarität.<sup>114</sup> Dabei versandeten die einst hochfliegenden Pläne für mehr Steuergerechtigkeit durch eine auch materielle Steuerangleichung ebenso wie wiederholte Vorschläge, die kantonalen Sonderbesteuerungen bestimmter Typen von Unternehmen (Holdings und Sitzgesellschaften) oder bestimmter Gruppen von Einwohner/-innen (Besteuerung nach dem Aufwand) abzuschaffen. Stattdessen gewann im Zeichen des Angebotsparadigmas der 1980er- und 1990er-Jahre eine regionale Standortpolitik durch Steuerdifferenzierung und Steuerwettbewerb an neuer Legitimität. Etliche Kantone nutzten die durchs Steuerharmonisierungsgesetz notwendigen Anpassungen ihrer Steuergesetze in den 1990er-Jahren denn auch dazu, mehr statt weniger Steuerwettbewerb zu betreiben.<sup>115</sup> Damit vergrösserten sie die materiellen Differenzen zwischen den kantonalen Steuerwelten weiter.

Zwischen der zweiten Hälfte der 1960er- und der 1970er-Jahre transportierten politische Diskurse, gesellschaftliche Bewegungen und staatliche Projekte einen markanten Willen zum gesellschaftlichen und staatlichen Umbau, zur Steuerung – der Wirtschaft, der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, aber auch der Zuwanderung – sowie zu einer am Kollektiv orientierten Gerechtigkeit, auch durch mehr Umverteilung. Ab Ende der 1970er-Jahre brach sich dagegen eine Tendenz Bahn, die in der Zeitgeschichte bereits verschiedene Etiketten erhielt. Je nach Interessenfokus verkünden die Autor/-innen die Zeit «nach dem Boom», sehen einen «neuen Geist des Kapitalismus» aufsteigen oder betonen das Zerbrechen alter Gewissheiten.<sup>116</sup> Zweifellos erfuhren dabei neoliberale Ideen eine Aufwertung, auch in den fiskalpolitischen Debatten und Massnahmen in der Schweiz. Manches deutet aber darauf hin, dass sie bis zur Mitte der 1990er-Jahre erst für eine Minderheit der politischen und wirtschaftlichen Akteure handlungsleitend waren. Veränderungen erfolgten vorab unter dem Druck der aussenpolitischen und aussenwirtschaftlichen Verhältnisse, die sich ab den 1990er-Jahren dynamisierten. Die stärkere Anpassung an einen westeuropäischen Steuermix, in welchem die Konsumbesteuerung mittels des Mehrwertsteuersystems nicht nur dem Abbau von Wettbewerbsverzerrungen im grenzüberschreitenden Handel, sondern auch dem Ausbau der Wohlfahrtsstaatlichkeit diene, scheiterte 1979 und 1991 in zwei weiteren Volksabstimmungen. Im Kontext des erhofften Beitritts zum Europäischen Wirtschaftsraum und unter dem Druck von bürgerlichen und Wirtschaftsinteressen legte ein widerwilliger sozialdemokratischer Finanzminister, jener

114 Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) vom 14. Dezember 1990, AS 1991, S. 1256.

115 Siehe Derungs, Gian Marco 2015.

116 Doering-Manteuffel, Anselm/Raphael, Lutz 2008; Boltanski, Luc/Chiapello, Ève 2007; Rodgers, Daniel T. 2011.

Otto Stich, der sich einst für Steuerharmonisierung stark gemacht hatte, der Stimmbevölkerung bereits 1993 wieder eine Mehrwertsteuervorlage vor. Indem dieser grösste «Umbau» des Bundessteuersystems seit 1958 europapolitische, wirtschaftliche und sozialpolitische Interessen bediente, wurde er in der Volksabstimmung mehrheitsfähig.<sup>117</sup> Der marktwirtschaftliche Anschluss an Europa mittels Mehrwertsteuer war ein Indiz für den Übergang in eine (steuer)politische Strukturphase, die unter dem Eindruck der weltpolitischen Wende, der verstärkten Globalisierung und des wirtschaftlichen Strukturwandels einen «Spillover» der kantonalen Wettbewerbslogik auf die Bundesebene sah.<sup>118</sup> Die Früchte dieser Entwicklung würden die Unternehmenssteuerreformen des Bundes von 1997 und 2007/08<sup>119</sup> sein. Diese lassen sich als Versuch lesen, die zuvor hauptsächlich regionale Steuerstandortpolitik zu «nationalisieren», um im Wettbewerb der Staaten um Unternehmen, wirtschaftliche Prosperität und Fiskaleinnahmen mitzuhalten.

## Bibliografie

AB	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
AS	Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen
AfZ	Archiv für Zeitgeschichte
BAR	Schweizerisches Bundesarchiv
BBl.	Bundesblatt
Dodis	Diplomatische Dokumente der Schweiz
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung, Abteilung Dokumentation
SR	Systematische Rechtssammlung

Armingeon, Klaus; Bertozzi, Fabio; Bonoli, Giuliano: *Swiss Worlds of Welfare*, in: *West European Politics* 27 (1), 2004, S. 20–44.

Barrère, Alain: *The influence of economic growth of the member states on problems of tax harmonization*, in: *EEC Fiscal and Financial Committee (Hg.): The EEC Reports on Tax Harmonization*, Appendix E, S. 185–192.

<sup>117</sup> Der Bundesrat zur Abstimmung vom 28. November 1993, in: Bericht des Bundesrats über seine Geschäftsführung im Jahre 1993, Geschäftsberichte des Bundesrates 128, 1993, S. 33.

<sup>118</sup> Vgl. Bonoli, Giuliano/Champion, Cyrielle 2015 zum «innovation spillover» in Sozialhilfe/ Sozialpolitik.

<sup>119</sup> Botschaft zur Reform der Unternehmensbesteuerung 1997, BBl. 2:17, 26. März 1997, S. 1164–1220. Die Reform wurde am 10. Oktober 1997 vom Parlament verabschiedet und trat am 1. Januar 1998 in Kraft; Botschaft zum Unternehmenssteuerreformgesetz II vom 22. Juni 2005. Der Bundesbeschluss datierte vom 23. März 2007. Nach einer am 24. Februar 2008 hauchdünn gewonnenen Referendumsabstimmung trat die Unternehmenssteuerreform II am 1. Januar 2011 in Kraft.



- [Bericht Jöhr] Eidgenössische Kommission zur Bearbeitung der Grundlagen und Methoden einer langfristigen Finanzplanung im Bunde: Schätzung der Einnahmen und Ausgaben des Bundes 1966–1974, St. Gallen 1966.
- Blumenstein, Ernst: Das Problem der eidgenössischen Steuerkontingente, Bern 1920.
- Boltanski, Luc; Chiapollo, Ève: *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris 2007.
- Bonhage, Barbara: Gesetzgebung und Historiographie. Schweizerische Perspektiven auf die Opfer des Holocaust (1945–2003), in: *Traverse* 11 (1), 2004, S. 87–99.
- Bonoli, Giuliano; Champion, Cyrielle: Federalism and Welfare to Work in Switzerland. The Development of Active Social Policies in a Fragmented Welfare State, in: *Publius. The Journal of Federalism* 45 (1), 2015, S. 77–98.
- Brownlee, W. Elliot; Ide, Eisaku; Fukagai, Yasunori (Hg.): *The Political Economy of Transnational Tax Reform. The Shoup Mission to Japan in Historical Context*, New York 2013.
- Bundesamt für Statistik: Historische und statistische Tabellen der Schweiz; Tabelle hs-d-06.02.03.01: Im Handelsregister am Jahresende eingetragene Firmen nach Rechtsform 1883–2003, Neuchâtel 2016, [www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/dienstleistungen/history/01/00/06/02.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/dienstleistungen/history/01/00/06/02.html), Stand: 12. Juli 2016.
- Ceni, Monique: Guerre, impôts fédéraux directs et fédéralisme d'exécution, in: Groebner, Valentin; Guex, Sébastien; Tanner, Jakob (Hg.): *Kriegswirtschaft und Wirtschaftskriege / Economie de guerre et guerres économiques*, Zürich 2008, S. 177–195.
- Derungs, Gian Marco: Die Graubündner Steuerpolitik in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Ursachen für die Ausarbeitung von Steuererleichterungen zugunsten der juristischen Personen in der Teilrevision des kantonalen Steuergesetzes von März 1996, Bachelor-Arbeit am Historischen Seminar der Universität Zürich, Zürich 2015.
- Deutsche Bundesregierung: Bericht der Bundesregierung über Wettbewerbsverfälschungen, die sich aus Sitzverlagerungen und aus dem zwischenstaatlichen Steuergefälle ergeben können, 23. Juni 1964, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/04/04026.pdf>, Stand: 13. Juli 2016.
- Doering-Manteuffel, Anselm; Raphael, Lutz: *Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970*, Göttingen 2008.
- EEC Fiscal and Financial Committee: The EEC Reports on Tax Harmonization: The Report of The Fiscal and Financial Committee and The Reports of The Sub-Groups A, B and C. Unofficial Translation prepared by Dr. H. Thurston, Amsterdam 1963.
- Eidgenössisches Statistisches Amt: Bewegung der Aktiengesellschaften seit 1902, in: *dass. (Hg.): Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1965*, Basel 1965, S. 394.
- Eidgenössische Steuerverwaltung: Vorstösse zur direkten Bundessteuer, Unternehmenssteuerreform II (ab 2002), April 2014, [www.estv.admin.ch/dam/estv/de/dokumente/allgemein/Aktuell/2\\_Direkte\\_Bundessteuer/2.16.%20Unternehmenssteuerreform.pdf.download.pdf/vorstoesse\\_d\\_2\\_16.pdf](http://www.estv.admin.ch/dam/estv/de/dokumente/allgemein/Aktuell/2_Direkte_Bundessteuer/2.16.%20Unternehmenssteuerreform.pdf.download.pdf/vorstoesse_d_2_16.pdf), Stand: 12. Juli 2016.

- Eisinger, Angelus: Die Rolle des Föderalismus und der Referendumsdemokratie in den Debatten um die Bundesfinanzordnung zwischen 1948 und 1970, in: König, Mario et al. (Hg.): *Dynamisierung und Umbau. Die Schweiz in den 60er und 70er Jahren*, Zürich 1998, S. 65–80.
- Elazar, Daniel J.: *The Role of Federalism in Political Integration*, in: ders. (Hg.): *Federalism and Political Integration*, Ramat Gan 1979, S. 42–44.
- Elazar, Daniel J.: *Covenant and Civil Society. The Constitutional Matrix of Modern Democracy*, New Brunswick 1998.
- [EWG-Vertrag 1957] Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, 27. März 1957, [www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Basis/Vertraege/Pdf/EWG-Vertrag.pdf](http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Basis/Vertraege/Pdf/EWG-Vertrag.pdf), Stand: 6. September 2015.
- Freiburghaus, Dieter: *Königsweg oder Sackgasse? Sechzig Jahre schweizerische Europapolitik*, Zürich 2009.
- Fromer, Leo: *Die Kollision von Bundessteuerrecht mit kantonalem Steuerrecht. Kritik und Vorschläge zu einem schweizerischen Steuersystem*, Basel 1943.
- Goldscheid, Rudolf; Schumpeter, Joseph; Hickel, Rudolf: *Die Finanzkrise des Steuerstaats: Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen*, Frankfurt am Main 1976.
- Granovetter, Mark S.: *The Strenght of Weak Ties*, in: *American Journal of Sociology* 78 (6), 1973, S. 1360–1380.
- Grossmann, Eugen: *Die Finanzgesinnung des Schweizer Volkes*, Bern 1930.
- Guex, Sébastien: *L'argent de l'état. Parcours des finances publiques au XXe siècle*, Lausanne 1998.
- Haller, Heinz: *Besteuerungsgrundsätze in heutiger Sicht*, Bern 1975.
- Haller, Heinz; Biel, Walter: *Zukunftsgerechte Finanzreform für die Schweiz*, Zürich 1971.
- Haller, Heinz; Bohley, Peter; Geiger, Hans-Peter: *Zur Neuordnung der direkten Besteuerung in der Schweiz. Konsequenzen und Beurteilung der von der Nationalfraktion des Landesrings der Unabhängigen entwickelten Konzeption: Gutachten erstattet im Sommer 1969*, Zürich 1969.
- Höhn, Ernst et al. (Hg.): *Möglichkeiten der Durchsetzung der Steuerharmonisierung in der Schweiz. Bericht einer Arbeitsgruppe der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren erstattet im Mai 1971*, Bern 1971.
- Hürlimann, Gisela: *Schweizerische Steuerwelt(en). Die Bundessteuerpolitik im Kontext von Föderalismus, Gerechtigkeits- und Verteilungsfragen*, in: *Archiv für Schweizerisches Abgaberecht* 84 (1–2), 2015/16, S. 29–48.
- Hug, Peter: *Die nachrichtenlosen Guthaben von Nazi-Opfern in der Schweiz. Was man wusste und was man noch wissen sollte*, in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 47 (4), 1997, S. 532–551.
- Institut für Finanzwirtschaft und Finanzrecht an der Hochschule St. Gallen: *Besteuerung der juristischen Personen und Steuerharmonisierung in der Schweiz. Eine vergleichende Darstellung der kantonalen Gesetzesbestim-*

- mungen über die Besteuerung der juristischen Personen mit Aufsätzen über allgemeine Probleme der Steuerharmonisierung, Bern, Stuttgart 1970.
- Kennedy, John F.: Special Message to the Congress on Gold and the Balance of Payments Deficit, 6. Februar 1961, [www.jfklink.com/speeches/jfk/public-papers/1961/jfk23\\_61.html](http://www.jfklink.com/speeches/jfk/public-papers/1961/jfk23_61.html), Stand: 13. Juli 2016.
- Kirchgässner, Gebhard: Die langfristige Entwicklung der Bundesfinanzen 1960–2002, St. Gallen 2004.
- Longchamp, Olivier: La politique financière fédérale (1945–1958), Lausanne 2014.
- Luhmann, Niklas: Legitimation durch Verfahren, Berlin 1969.
- Martin, Isaac W.; Mehrotra, Ajay K.; Prasad, Monica (Hg.): The New Fiscal Sociology. Taxation in Comparative and Historical Perspective, New York 2009a.
- Martin, Isaac W.; Mehrotra, Ajay K.; Prasad, Monica: The Thunder of History. The Origins and Development of the New Fiscal Sociology, in: dies. (Hg.): The New Fiscal Sociology. Taxation in Comparative and Historical Perspective, New York 2009b, S. 1–27.
- Neumark, Fritz: Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, Tübingen 1970.
- Oechslin, Hanspeter: Die Entwicklung des Bundessteuersystems der Schweiz von 1848 bis 1966, Einsiedeln 1967.
- Ritschard, Willi: Notwendigkeit und Mühsal der Steuerharmonisierung, in: Schweizer Monatshefte 52, 1972/73, S. 101–108.
- Rodgers, Daniel T.: Age of Fracture, Cambridge 2011.
- Rotach, Martin et al.: Landesplanerische Leitbilder der Schweiz. Zwischenberichte, Zürich 1969/70.
- Schmidt, Manfred G.: Der schweizerische Weg zur Vollbeschäftigung. Eine Bilanz der Beschäftigung, der Arbeitslosigkeit und der Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt am Main, New York 1985.
- Senn, Silvia Maria: Die verfassungsrechtliche Verankerung von anerkannten Besteuerungsgrundsätzen unter besonderer Berücksichtigung des Leistungsfähigkeitsprinzips, Zürich 1999.
- Tanner, Jakob: Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert, München 2015.
- Weber, Max: Geschichte der schweizerischen Bundesfinanzen, Bern 1969.
- Werner, Michael; Zimmermann, Bénédicte: Beyond Comparison: Histoire Croisée and the Challenge of Reflexivity, in: History and Theory 45 (1), 2006, S. 30–50.
- Wittmann, Walter: Die Finanzgesinnung des Bundes im Lichte der parlamentarischen Beratungen. Von der Weltwirtschaftskrise bis zur Gegenwart, Zürich 1969.
- Zbinden, Martin: Die schweizerische Integrationspolitik von der Gründung der OEEC 1948 bis zum Freihandelsabkommen 1972, in: Gehlen, Michael; Steininger, Rolf (Hg.): Die Neutralen und die europäische Integration 1945–1995, Wien 2000, S. 389–420.

# Expertenempfehlungen und politische Zielsetzungen

## Zu den Diskussionen um einen Verfassungsartikel für Konjunkturpolitik Anfang der 1970er-Jahre

SIMONE CHIQUET

Am 2. März 1975 nehmen die Stimmberechtigten den Bundesbeschluss vom 4. Oktober 1974 über den Konjunkturartikel der Bundesverfassung mit 542 745 zu 485 844 Stimmen an. Bei 10 2/2 gegen 9 4/2 Ständen wird jedoch das Ständemehr nicht erreicht.<sup>1</sup> Die am 4. Oktober 1974 von der Bundesversammlung beschlossene Änderung der Artikel 31<sup>quinquies</sup> und 32 Absatz 1 setzt sich nicht durch. Damit scheitert der erste Versuch, den 1947<sup>2</sup> in Kraft gesetzten Artikel 31<sup>quinquies</sup> zu verändern: Der «brauchbare Kompromiss», so das schweizerische Aktionskomitee für eine ausgeglichene Wirtschaftsentwicklung vor der Abstimmung vom 2. März 1975, setzt sich nicht durch.<sup>3</sup>

Begonnen hatten die Diskussionen bereits in den 1960er-Jahren.<sup>4</sup> Präzisiert wurde das Anliegen am 5. Oktober 1966 von Nationalrat Anton Heil (CVP)<sup>5</sup> in einer Motion: Unter Hinweis auf die mangelnde Bundeskompetenz «zur Ergreifung konjunkturpolitischer Massnahmen» lud er den Bundesrat ein zu prüfen, «ob nicht den eidgenössischen Räten zusammen mit einem Be-

1 Bundesbeschluss vom 18. Juni 1975 betreffend die Erhaltung des Ergebnisses der Volksabstimmung vom 2. März 1975 über den Bundesbeschluss vom 4. Oktober 1974 über den Konjunkturartikel der Bundesverfassung, BBl. 1975, S. 196 f. Verworfen wurde die Vorlage in folgenden Kantonen: Aargau, Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, Freiburg, Genf, Luzern, Nidwalden, Obwalden, Schaffhausen, Schwyz, Waadt, Wallis und Zug, vgl. APS 1975, [www.anneepolitique.ch/aps\\_open/APS1975\\_I\\_4\\_a.html#ref2](http://www.anneepolitique.ch/aps_open/APS1975_I_4_a.html#ref2), Stand: 9. November 2015.

2 Annahme der Revision der Wirtschaftsartikel in der Bundesverfassung am 6. Juli 1947, vgl. auch BS 1949, S. 13.

3 Schweizerisches Aktionskomitee für eine ausgeglichene Wirtschaftsentwicklung: Der Verfassungsartikel für die Stabilitätspolitik. Zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 2. März 1975, Zürich 1975, BAR E7296#1994/333#236\*.

4 Die Debatten zu allgemeinen konjunkturpolitischen Massnahmen reichen weiter zurück. Zu nennen sind hier beispielsweise die Debatten in der Arbeitsgruppe zur Prüfung konjunkturpolitischer Massnahmen oder in der Interdepartementalen Arbeitsgruppe für Konjunkturfragen, vgl. BAR E6100B-01#1980/49#252\*.

5 Die Angabe der Parteizugehörigkeit erfolgt, wenn immer möglich, nach der aktuellen Bezeichnung.

gleitbericht der Entwurf eines Verfassungsartikels zu unterbreiten sei, der die Grundlage für eine Konjunktur- und Wachstumspolitik des Bundes» schaffe.<sup>6</sup> Nachdem der Bundesrat am 16. März 1967 die Motion in Form eines Postulats entgegengenommen hatte,<sup>7</sup> beauftragte das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) am 6. Juli 1967 die Kommission für Konjunkturfragen, «Zielsetzungen und Instrumente einer wachstumsgerechten Konjunkturpolitik aufzuzeigen».<sup>8</sup> Das war der Auftakt zu einem mehrjährigen Aushandlungsprozess, in dessen Verlauf intensiv darüber diskutiert wurde, mit welchen konkreten Problemen man es eigentlich zu tun und wie man diese am besten zu lösen hatte.

Der Beitrag thematisiert diese Diskussionen am Beispiel der Ausarbeitung eines neuen Artikels 31<sup>quinquies</sup>.<sup>9</sup> Er zeigt, wie der Aushandlungsprozess vom ersten Entwurf bis zur Vorlage für die Volksabstimmung konkret ablief und welche Rolle darin die Experten und ihr Wissen spielten. Im Zentrum soll dabei die Frage stehen, welche Vorstellungen die akademisch ausgebildeten Wissenschaftler<sup>10</sup> einbrachten, in welcher Form sie es taten und wie sie den Aushandlungsprozess beeinflussten.

Der Beitrag skizziert den Aushandlungsprozess chronologisch, wobei er das Verfahren selbst und einzelne zentrale inhaltliche Aspekte aufgreift. Ein erster Teil geht auf die Ausgangslage ein, wie sie sich Nationalrat Anton Heil zum Zeitpunkt seiner Motion vom 5. Oktober 1966 präsentierte. Ein zweiter Teil stellt die Phase zwischen der Auftragserteilung durch den Vorsteher des EVD an die bereits erwähnte Kommission für Konjunkturfragen unter der Leitung von Prof. Dr. Hans Würgler, Direktor des Instituts für Wirtschaftsforschung der ETH<sup>11</sup> (Juli 1967), bis zum ersten Entwurf des Verfassungsartikels (April 1971) dar. Ein dritter Teil skizziert die Phase zwischen der Auftragserteilung durch den Vorsteher des EVD (März 1971) an die Expertengruppe unter dem

6 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Änderung der Artikel 31<sup>quinquies</sup> und 32 Absatz 1 der Bundesverfassung, 10. Januar 1973, BAR E6100B-01#1984/59#78\*.

7 Der Motionär hat der Umwandlung in ein Postulat nur «nicht gern» zugestimmt. Zu Details vgl. Geschäft 82.9569, [www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?ID=100006566](http://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?ID=100006566), Stand: 9. November 2015.

8 Notiz des Generalsekretärs EVD zuhanden Bundesrat Nello Celio, 5. Februar 1970, BAR E7296A#1994/332#232\*.

9 Nicht behandelt wird Art. 32 Abs. 1, da dieser weitestgehend unbestritten war.

10 In Anlehnung an Martin Lengwiler werden hier Experten als «akademisch ausgebildete Wissenschaftler» verstanden, die «ihre Qualifikation [...] in öffentlichen Verwaltungen oder Privatunternehmen einbringen». Lengwiler, Martin 2006, S. 170.

11 Am 9. Juli 1969 verfügte das EVD, dass das Institut für Wirtschaftsforschung der ETH ebenfalls vertreten sein solle. Es konnte den Stellvertreter an alle Sitzungen (ohne diejenigen der Subkommission I) abordnen, solange der Institutsleiter auch Kommissionspräsident war, vgl. BAR E7001C#1982/116#180\*. Prof. Dr. Hans Würgler präsidierte die Kommission von 1967 bis 1979.

Vorsitz von Prof. Dr. Hugo Allemann, dem Delegierten für Konjunkturfragen in den Jahren 1965–1972, und dem zweiten Entwurf des Verfassungsartikels (August 1971). Ein vierter Teil geht auf die Phase ein zwischen der Einleitung des Vernehmlassungsverfahrens durch den Bundesrat (Oktober 1971) bis zur Verabschiedung der Botschaft durch den Bundesrat (Januar 1973). Ein fünfter Teil skizziert die Phase zwischen dem Beginn der parlamentarischen Arbeiten (Februar 1973) und dem Bundesbeschluss zu einem Verfassungsartikel für Konjunkturpolitik (Oktober 1974). Die Schlussbemerkungen fassen die wichtigsten Ergebnisse kurz zusammen.

Mit der chronologischen Skizzierung lässt sich zeigen, wie aus einem einfachen, sechs kurze Absätze umfassenden ersten Entwurf ein Verfassungsartikel entwickelt wurde, der allen Einwänden, die man im Laufe des Aushandlungsprozesses formulierte, Rechnung tragen sollte. Die Untersuchung versteht sich dabei als Beitrag zu einer Verwaltungsgeschichte, die auf die Themen «Erarbeitung von Wissen für Problemlösungen» und «Formulierung von Grundlagen für bindende Entscheidungen» fokussiert. Ziel ist die Beschreibung eines konkreten Aushandlungsprozesses, der den Versuch zeigt, eine ungelöste politische Frage mithilfe von wissenschaftlichen Experten zu beantworten.

Faszinierend ist das Beispiel gerade dieses Aushandlungsprozesses aus folgenden Gründen: Inhaltlich verweist die Frage, wie die Verfassungsgrundlage für eine Konjunkturpolitik aussehen soll, auf einen Politikbereich, der mit seinen damals geschaffenen Bezügen zur Aussenwirtschafts-, Finanz-, Struktur- und Beschäftigungspolitik ausgesprochen komplex ist. Aus zeitlicher Perspektive bietet die erste Hälfte der 1970er-Jahre die Möglichkeit, zu zeigen, wie das Ringen um eine Problemlösung dadurch beeinflusst wird, dass die verschiedenen Akteure zwar unablässig miteinander und zu allem kommunizieren, dies aber gewissermassen in verschiedenen Sprachen tun. Vom Aushandlungsprozess aus betrachtet zeigt das Beispiel das Spannungsfeld auf zwischen den zu Beginn formulierten Vorstellungen von dessen Verlauf und der in den Folgejahren tatsächlich zu konstatierenden Entwicklung.

Vor diesem Hintergrund wird Staatlichkeit sichtbar im Zusammenspiel zwischen einer Auseinandersetzung um komplexe Inhalte, einer nicht ganz einfachen Verständigung und einem Verfahren, das zwar durch klar definierte Phasen vorstrukturiert war, jedoch in erster Linie den Experten ausreichend Handlungsspielraum bot, ihre Empfehlungen während des ganzen Aushandlungsprozesses einzubringen. Der Beitrag geht von der These aus, dass die an der Diskussion Beteiligten am Anspruch scheiterten, mit der Formulierung eines neuen Verfassungsartikels alle diejenigen Fragen zu klären, die ihrer Überzeugung nach bereits seit Beginn der 1960er-Jahre nur unzureichend hatten beantwortet werden können.

## Die Ausgangslage am 5. Oktober 1966

Als Nationalrat Anton Heil (CVP) am 5. Oktober 1966 seine Motion einreichte, hatten nach wie vor die in der Volksabstimmung vom 6. Juli 1947 angenommenen Art. 31, 31<sup>bis</sup>, 31<sup>ter</sup>, 31<sup>quater</sup>, 31<sup>quinquies</sup>, Art. 32 und Art. 34<sup>ter</sup> der Bundesverfassung Geltung.<sup>12</sup> Art. 31<sup>quinquies</sup> hielt fest, dass der Bund «in Verbindung mit den Kantonen und der privaten Wirtschaft Massnahmen zur Verhütung von Wirtschaftskrisen und nötigenfalls zur Bekämpfung eingetretener Arbeitslosigkeit» trifft und «Vorschriften über die Arbeitsbeschaffung» erlässt.<sup>13</sup> Art. 32 Abs. 1 präziserte, dass dafür Bundesgesetze oder Bundesbeschlüsse notwendig sind, für welche eine Volksabstimmung verlangt werden kann. «Fälle[n] dringlicher Art in Zeiten wirtschaftlicher Störungen» vorbehalten blieb Art. 89 Abs. 3.<sup>14</sup>

Inwieweit die Bestimmungen von 1947 eine «umfassende Konjunkturpolitik» zulassen und unter «Krisenverhütung» auch die Dämpfung der «Überkonjunktur» verstanden werden konnte, war laut Bundesrat umstritten. Er sprach noch in seiner Botschaft zur Konjunkturpolitik vom 10. Januar 1973 von einer «einseitigen Zielsetzung der Verfassungsnorm» und verwies als Gegensatz auf das Bundesgesetz vom 30. September 1954 über die Vorbereitung der Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung, das ein «Instrumentarium für einen zweiseitigen, das heisst konjunkturdämpfenden und konjunkturbelebenden Einsatz» bereitgestellt hätte.<sup>15</sup>

So wurde auch bei den in der ersten Hälfte der 1960er-Jahre getroffenen Massnahmen darauf verzichtet, diese auf die Bestimmungen von 1947 abzustützen: Der Bundesratsbeschluss vom 1. März 1963 über die Beschränkung der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte<sup>16</sup> beispielsweise, der zur «Abwehr der Überfremdungsgefahr und aus konjunkturpolitischen Gründen»<sup>17</sup> eine Plafonierung des Gesamtpersonalbestands vorsah, stützte sich auf die Bundesgesetze vom 26. März 1931 und vom 8. Oktober 1948 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer.<sup>18</sup> Für eine «konjunkturpolitisch orientierte Fremdarbeiterpolitik» fehlte, so die Interdepartementale Arbeitsgruppe zur

12 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 6. Juli 1947 betreffend die Revision der Wirtschaftsartikel in der Bundesverfassung, 20. September 1947, BBl. 1947, S. 170–175.

13 BS 1949, S. 13.

14 Art. 89 Abs. 3 (Dringlichkeitsklausel) wurde in der Abstimmung vom 23. Juli 1946 aufgehoben und durch Art. 89<sup>bis</sup> ersetzt.

15 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Änderung der Artikel 31<sup>quinquies</sup> und 32 Absatz 1 der Bundesverfassung, 10. Januar 1973, BAR E6100B-01# 1984/59#78\*.

16 AS 1963, S. 190–192.

17 Art. 1 (Grundsatz) des Bundesratsbeschlusses vom 1. März 1963.

18 Auf Art. 16 und 25.

Prüfung konjunkturpolitischer Massnahmen,<sup>19</sup> eine verfassungsmässige Grundlage.<sup>20</sup> Auch bei zwei weiteren «aussergewöhnlichen Regelungen»<sup>21</sup> wurde nicht auf die Bestimmungen von 1947 Bezug genommen: Sowohl beim dringlichen Bundesbeschluss über die Bekämpfung der Teuerung durch Massnahmen auf dem Gebiete des Geld- und Kapitalmarktes und des Kreditwesens vom 13. März 1964<sup>22</sup> (Kreditbeschluss) als auch beim dringlichen Bundesbeschluss über die Bekämpfung der Teuerung durch Massnahmen auf dem Gebiete der Bauwirtschaft vom 13. März 1964<sup>23</sup> (Baubeschluss) bezog sich der Bundesrat auf Art. 89<sup>bis</sup> Abs. 3 der Bundesverfassung. Explizit begründete er den Verzicht jedoch nicht allgemein mit der «einseitigen Zielsetzung der Verfassungsnorm», sondern damit, dass die Bundesbeschlüsse teilweise der Handels- und Gewerbefreiheit widersprächen.<sup>24</sup>

Erklärtes Ziel aller Massnahmen in der ersten Hälfte der 1960er-Jahre war es für den Bundesrat, einer «schädlichen Übersteigerung der Konjunktur» zu begegnen, die «Konjunkturüberhitzung» und den «Preisauftrieb» zu bekämpfen sowie die «Kaufkraft des Frankens» zu verteidigen. Dies unter anderem vor dem Hintergrund einer Zunahme der Exporte, eines kontinuierlichen Anstiegs der Zahl der Beschäftigten sowie der durchschnittlichen Verdienste, eines vermehrten Zuflusses ausländischen Kapitals, einer gesteigerten öffentlichen Bautätigkeit und der Teuerungsentwicklung.<sup>25</sup> Der Bundesrat strebte ein «Wachstum

- 19 Sie wurde im Dezember 1961 eingesetzt und sollte den Bundesbehörden die Möglichkeit verschaffen, die «konjunkturpolitischen Auswirkungen und Erfordernisse» der politischen Entscheidungen zu erkennen und zu beurteilen. Vgl. dazu Bemerkungen zur Konjunkturpolitik des Bundes (Pa), 11. November 1963, BAR E6100B-01#1980/49#252\*.
- 20 Zusammenfassung der Aussprache der Interdepartementalen Arbeitsgruppe zur Prüfung konjunkturpolitischer Massnahmen unter der Leitung von Botschafter Edwin Stopper, 3. Januar 1962, BAR E6100B-01#1980/49#247\*.
- 21 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über Massnahmen auf dem Gebiete des Geld- und Kapitalmarktes und des Kreditwesens sowie über konjunkturpolitische Massnahmen auf dem Gebiete der Bauwirtschaft, 24. Januar 1964, BBl. 1964, S. 221 f.
- 22 AS 1964, S. 213–217. Der ursprüngliche Titel des Bundesrats hiess «Bundesbeschluss über Massnahmen auf dem Gebiete des Geld- und Kapitalmarktes und des Kreditwesens».
- 23 AS 1964, S. 218–223. Der ursprüngliche Titel des Bundesrats hiess «Bundesbeschluss über konjunkturpolitische Massnahmen auf dem Gebiete der Bauwirtschaft».
- 24 Geprüft wurde insbesondere die Abstützung auf Art. 31<sup>quinquies</sup> BV, BBl. 1964, S. 221 f. Interessant ist in diesem Zusammenhang allerdings, dass der Rechtsdienst der Eidgenössischen Finanzverwaltung am 24. Dezember 1963 zu einem andern Schluss kam. Dieser empfahl, die Massnahmen auf Art. 31<sup>quinquies</sup> BV zu stützen, und beantwortete die Frage, ob für die geplanten Massnahmen zur Konjunkturdämpfung eine Verfassungsgrundlage bestehe, mit einem klaren Ja, vgl. BAR E6100B-01#1980/49#252\*.
- 25 Vgl. beispielsweise Landesindex der Konsumentenpreise 236,7 (1955), 285,0 (1964); Ausfuhrmengen 851 000 Tonnen (1955), 1 776 000 Tonnen (1964); Anlageinvestitionen öffentliche Bauten 920 Millionen Franken (1955), 3290 Millionen Franken (1964). Angaben gemäss Ritzmann-Blickenstorfer, Heiner 1996, S. 504 (H. 23), S. 671 (L. 5a), S. 890 (R. 3). Zur zeitgenössischen Perspektive vgl. auch die zwischen 1965 und 1977 verfassten zahlrei-



im Gleichgewicht» an.<sup>26</sup> Konkret sollte der «Konjunkturauftrieb», so der Presserohstoff zur Botschaft des Bundesrats vom 24. Januar 1964, mit drei Ansätzen bekämpft werden. Es ging darum, die Bautätigkeit mit den Kapazitäten der Bauwirtschaft in Übereinstimmung zu bringen, zu verhindern, dass «aus dem Ausland in die Schweiz einfließende Gelder» das Geldvolumen aufblähten, und die «Kreditschöpfung der Banken» einzuschränken. Zentrale Aufgabe sollte die «Eindämmung der überbordenden Investitionstätigkeit auf eine mit den Kapazitäten und der Spartätigkeit im Inland übereinstimmenden Höhe» sein.<sup>27</sup>

Es waren dies Zielsetzungen, die im Grundsatz vom Parlament weitgehend geteilt wurden, wie beispielsweise die Eintretensdebatte am 18. Februar 1964 im Nationalrat<sup>28</sup> und die Eintretensdebatte am 3. März 1964<sup>29</sup> im Ständerat zu den vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen zeigten. «Konjunkturdämpfung», so der auch in der parlamentarischen Debatte verwendete Begriff, schien das Gebot der Stunde. Auch dass der Bundesrat nun nicht mehr nur auf freiwillige Selbstbeschränkungen der Wirtschaft setzte, sondern staatliche Eingriffe als notwendig erachtete, stiess bei den National- und Ständeräten durchaus auf Verständnis, wenn auch einzelne Stimmen vor einem «Staatsdirigismus» warnten<sup>30</sup> und sich dafür aussprachen, die Teuerung mit «marktmässigen Mitteln»<sup>31</sup> zu bekämpfen.

Bei der konkreten Ausgestaltung dieser Eingriffe war das Parlament jedoch nicht immer gleicher Meinung wie der Bundesrat. So stärkte das Parlament beispielsweise bei den Massnahmen auf dem Gebiet des Geld- und Kapitalmarktes und des Kreditwesens die Stellung der Kantone.<sup>32</sup> Interessant bei dieser Debatte war, dass sie praktisch ausnahmslos auf die Situation in der Schweiz fokussierte. Hinweise auf Entwicklungen im Ausland oder auf Massnahmen anderer Staaten fehlten, von vereinzelt Hinweisen abgesehen.<sup>33</sup> Interessant ist weiter, dass die Frage der Legitimierung der Massnahmen zumindest

chen Inputs zur konjunkturellen Entwicklung in Form von Aktennotizen, Prognosen etc. in BAR E7296A#1994/333#252\*.

26 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über Massnahmen auf dem Gebiete des Geld- und Kapitalmarktes und des Kreditwesens sowie über konjunkturpolitische Massnahmen auf dem Gebiete der Bauwirtschaft, 24. Januar 1964, BBl. 1964, S. 221 f.

27 Gezeichnet 8/64/He, BAR E6100B-01#1980/49#252\*.

28 AB, 18. Februar 1964, Geschäftsnummer 8909, S. 5–32.

29 AB, 3. März 1964, Geschäftsnummer 8909, S. 39–52.

30 Votum von Nationalrat Rudolf Suter (Landesring), AB, 18. Februar 1964, Geschäftsnummer 8909, S. 15–18.

31 Votum von Nationalrat William Vontobel (Landesring), AB, 13. März 1964, Geschäftsnummer 8909, S. 250.

32 Vgl. Art. 1 Abs. 2 und Art. 11 Abs. 1 des Bundesbeschlusses vom 13. März 1964.

33 Vgl. beispielsweise das Votum von Bundesrat Roger Bonvin (CVP), AB, 19. Februar 1964, Geschäftsnummer 8909, S. 82.

im Plenum nur wenig zu reden gab: Nationalrat Max Weber (SP, Bericht-erstatte) fragte nach, ob allenfalls nicht Art. 31<sup>quater</sup> für den Kreditbeschluss beziehungsweise Art. 31<sup>quinquies</sup> für den Baubeschluss eine Grundlage geboten hätten.<sup>34</sup> Ständerat Willi Rohner (FDP, Bericht-erstatte) legte dar, dass weder Art. 31<sup>quater</sup> für den Kreditbeschluss noch Art. 31<sup>quinquies</sup> für den Baubeschluss herangezogen werden könnten.<sup>35</sup>

Doch offene Fragen und Differenzen führten zu keinen Verzögerungen, sodass das Geschäft wie vorgesehen am 13. März 1964 abgeschlossen werden konnte.<sup>36</sup> Inwieweit die Eingriffe, die mit den beiden dringlichen Bundesbeschlüssen oder auch mit dem Bundesratsbeschluss vom 1. März 1963 legitimiert wurden, die gewünschten Wirkungen entfalten würden, war jedoch noch nicht abzusehen, als Nationalrat Anton Heil am 5. Oktober 1966 seine Motion einreichte.<sup>37</sup>

## **Bis zum ersten Entwurf durch die Kommission für Konjunkturfragen vom April 1971**

Während der ersten Phase des Aushandlungsprozesses formulierten die beteiligten Experten zunächst ihre grundsätzlichen Zielvorstellungen einer «Konjunktur- und Wachstumspolitik», um in der Folge knapp darzulegen, für welche Bereiche sie Bundeskompetenzen als notwendig erachteten.

Bereits kurz bevor Nationalrat Anton Heil seine Motion einreichte, wandte sich der Präsident der Kommission für Konjunkturfragen, Prof. Dr. Hans Würzler (ETH), am 20. September 1966 an Bundesrat Hans Schaffner, Vorsteher des EVD. In einem längeren Schreiben teilte er diesem mit, dass der «Kampf gegen die Teuerung fortzusetzen [sei] und [man] sich anderseits für die Abwehr einer möglichen auslandsbedingten Krise zu wappnen» habe. Angestrebt werden solle ein koordinierter Einsatz der Geld-, Finanz- und Aussenwirtschaftspolitik.<sup>38</sup>

34 AB, 18. Februar 1964, Geschäftsnummer 8909, S. 8.

35 AB, 5. März 1964, Geschäftsnummer 8909, S. 76.

36 Am 13. März stimmte der Nationalrat unter Namensaufruf mit 162 zu achtzehn Stimmen (Geld- und Kapitalmarkt) beziehungsweise mit 143 zu 35 Stimmen (Bauwirtschaft) zu. Am 13. März stimmte der Ständerat mit 37 Stimmen (Geld- und Kapitalmarkt) beziehungsweise mit 35 zu zwei Stimmen (Bauwirtschaft) zu.

37 Eine verlässliche Einschätzung bleibt bis heute schwierig. Vgl. dazu Halbeisen, Patrick/ Straumann, Tobias 2012, S. 1036.

38 Prof. Dr. Hans Würzler an Bundespräsident H. Schaffner, 20. September 1966, BAR E7001C#1978/58#1273\*.

Die Tätigkeit der Kommission für Konjunkturfragen war Mitte der 1960er-Jahre durch die Verfügung des EVD vom 23. April 1965 geregelt.<sup>39</sup> Gearbeitet wurde in vier Subkommissionen, wobei die Subkommission I für die «Konjunkturpolitik»<sup>40</sup> zuständig war und sich selber als «wissenschaftliche Arbeitsgruppe» verstand.<sup>41</sup> Ihr gehörten per 21. Januar 1966 insgesamt vierzehn Mitglieder an. Sieben Mitglieder aus dem Bereich «Wissenschaft»,<sup>42</sup> vier Mitglieder aus dem Bereich «Politik».<sup>43</sup> Zusätzlich waren der Delegierte für Konjunkturfragen (Prof. Dr. Hugo Allemann), die Eidgenössische Finanzverwaltung (Dr. Adolf Peter) und die Schweizerische Nationalbank (Dr. Walter Kull) vertreten; Dr. Max Baltensperger vom Eidgenössischen Statistischen Amt wurde als «nicht ständiger Experte» beigezogen.<sup>44</sup>

Die Zusammensetzung der Subkommission – kein Bereich verfügte über eine Mehrheit – erschwerte die Arbeit, da die konkreten Vorstellungen der einzelnen Mitglieder durchaus auseinandergehen konnten: So musste beispielsweise Hans Würgler, als er am 13. Dezember 1966 dem Vorsteher des EVD eine «Skizze eines konjunkturpolitischen Aktionsprogramms» mit vier Punkten<sup>45</sup> unterbreitete, deutlich machen, dass diese zwar verabschiedet worden sei,<sup>46</sup> sich die «Vertreter der Bundesstellen» jedoch der Stimme enthalten und der Vertreter der Schweizerischen Nationalbank und derjenige des Vororts sich dagegen entschieden hätten: Eine «einhellige Kommissionsmeinung» erwies sich als unmöglich.<sup>47</sup>

39 Die Kommission existierte bereits seit dem 6. Februar 1932 unter dem Namen «Kommission für Konjunkturbeobachtung». In ihr arbeiteten externe Experten, Vertreter von Verbänden und Verwaltungsstellen, vgl. Kirchgässer, Gerhard 2016.

40 Die Subkommission II war für die «Konjunkturbeobachtung», die Subkommission III für die «Wirtschaftsstatistik» und die Subkommission IV für die «Ertragsbilanz» zuständig. Vgl. dazu die Zusammensetzung der Subkommissionen per 21. Januar 1966, BAR E6100B-01#1980/49#252\*.

41 Hans Würgler, Entwurf zu einem Arbeitsprogramm zuhanden vom Generalsekretär EVD (K. Huber), 8. Januar 1966; der Entwurf war vorgängig bereits mit dem Departementsvorsteher besprochen und von diesem für gut befunden worden, vgl. BAR E7001C#1978/58#1293\*.

42 Neben Hans Würgler: Prof. Dr. Gottfried Bombach (Universität Basel), Prof. Dr. Jean Golay (Universität Lausanne), Prof. Dr. Alfred Gutersohn (Universität Bern), Prof. Dr. Theo Keller (Hochschule St. Gallen), Prof. Dr. Jacques L'Huillier (Universität Genf), Prof. Dr. Max Weber (Universität Bern).

43 Dr. Hans Brugger (Bauernverband, Brugg), Dr. Waldemar Jucker (Gewerkschaftsbund, Bremgarten), Dr. Bernhard Wehrli (Vorort, Zürich) und Dr. Edmund Wyss (Regierungsrat, Basel-Stadt).

44 Vgl. dazu die Zusammensetzung der Subkommissionen per 21. Januar 1966, BAR E6100B-01#1980/49#252\*.

45 Geldpolitik, Geld- und Kapitalverknappung im Inland, Export von Diensten und Gütern, Schliessung der Angebotslücke durch Produktionssteigerung.

46 Jean Golay und Jacques L'Huillier waren zum Zeitpunkt der Verabschiedung nicht anwesend.

47 Zu unterschiedlichen Einschätzungen kam es offenbar vor allem im Bereich der aussenwirtschaftlichen Beziehungen und bei der Währungspolitik. Vgl. dazu Hans Würgler an Bundespräsident Hans Schaffner, 13. Dezember 1966, BAR E7001C#1978/58#1273\*.

Die leidvollen Erfahrungen bei der Entwicklung einer gemeinsamen inhaltlichen Position beeinflussten in der Folge die Erarbeitung des ersten Entwurfs eines Verfassungsartikels. Am 6. Juli 1967 erteilte Bundesrat Hans Schaffner der Kommission den Auftrag, «vom wissenschaftlichen Standpunkt aus die möglichen und wünschbaren Zielsetzungen und Instrumente einer wachstumsgerechten Konjunkturpolitik aufzuzeigen».<sup>48</sup> Ihm ging es dabei darum, zuerst die «ökonomische Seite des Problems» abzuklären. In «Anbetracht der rein wissenschaftlichen Betrachtung und mit Rücksicht auf die starke Belastung der Gesamtkommission» empfahl er, nur die Vertreter der Wissenschaft heranzuziehen und den Bericht nur der Subkommission I vorzulegen. Nach diesen Abklärungen sollten sich Juristen mit der Frage der «verfassungsmässigen Abstützung» der Zielsetzungen und Instrumente beschäftigen, bevor «alsdann die politische Wertung zu folgen» habe.<sup>49</sup>

Hans Würgler verzichtete zunächst darauf, die Diskussion in der Subkommission I zu führen. Stattdessen zog er seinen Oberassistenten bei, der für die Subkommission I eine Diskussionsgrundlage erarbeiten sollte.<sup>50</sup> Geplant war, im Januar 1969 ein erstes Exposé vorzulegen.<sup>51</sup> Allerdings erwies sich die rasche Ausarbeitung einer Diskussionsgrundlage als nicht möglich, ohne zuerst eine «eingehende Studie» zu verfassen und dabei zu versuchen, «einerseits die nachfrageorientierten Konjunktur- mit der angebotsorientierten Wachstumspolitik zu verknüpfen und anderseits dabei sowohl den privaten mit dem öffentlichen Sektor als auch die Aussen- mit der Binnenwirtschaft zu verbinden».<sup>52</sup> Erschwerend kam hinzu, dass Hans Würgler offenbar Angst hatte, mit seinen Vorstellungen durchzufallen. Vor diesem Hintergrund stellte er zuhänden des Generalsekretärs des EVD eine kommissionsinterne Verabschiedung des Berichts auf Oktober 1970 in Aussicht.<sup>53</sup>

Doch auch diese Prognose sollte sich als falsch erweisen. Die «Viel-schichtigkeit des zu behandelnden Problems», auf die der Bundesrat bereits am

48 Kommission für Konjunkturfragen 1972, Vorwort.

49 Hans Schaffner an Hans Würgler, 6. Juli 1967, BAR E7196A#1994/333#232\*.

50 Notiz des Generalsekretärs EVD zuhänden Bundesrat Nello Celio, 25. November 1969, BAR E7296A#1994/333#232\*.

51 Sie machte gleichzeitig deutlich, dass die Kommission Rohner, die sich im Auftrag des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartements mit Fragen der konjunkturgerechten Finanzpolitik befasste, ihre Beratungen aussetzen sollte, da diese Fragen ebenfalls im Rahmen der eigenen Abklärungen behandelt würden, vgl. Hans Würgler an das Generalsekretariat EVD, 29. Januar 1968, BAR E7001C#1982/115#503\*.

52 Hans Würgler an den Generalsekretär EVD, 3. Februar 1970, BAR E7296A#1994/333#232\*.

53 Ebd. Interessanterweise hinterfragte der Delegierte für Konjunkturfragen, ebenfalls Mitglied der Subkommission I, gegenüber dem Generalsekretär EVD die Begründungen für die Verzögerungen.

6. Mai 1970 hingewiesen hatte,<sup>54</sup> wurde nicht kleiner. In einem ersten öffentlichen Versuch, Zielsetzung und Instrumente schematisch darzustellen, nannte Hans Würzler in der Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren vom 4. Februar 1971 als Hauptziel, die Gesamtnachfrage nach Gütern und Dienstleistungen in Übereinstimmung mit dem Gesamtangebot zu halten. Als Instrumente empfahl er die Regulierung der Geld- und Kreditversorgung durch die Nationalbank sowie die «Steuerung des Haushaltgebarens» inklusive allfälliger Eingriffe in die Budgetautonomie von Kantonen und Gemeinden. Gleichzeitig regte er den Aufbau einer Statistik von Konjunkturindikatoren sowie die Einsetzung eines Konjunkturrates, einer Konjunkturforschungsstelle und einer Konsultativkommission an.<sup>55</sup>

An der Sitzung der Subkommission I vom 22. April 1971 debattierten die Anwesenden den Entwurf eines neuen, vier Absätze umfassenden Verfassungsartikels, der sich weitgehend an den Inhalten dieser schematischen Darstellung orientierte. Debattiert wurden einzelne konkrete Formulierungen vor dem Hintergrund der alles entscheidenden Frage, wie weit der Verfassungsartikel «gefasst werden darf», um einen gewissen Interpretationsspielraum zu sichern.<sup>56</sup> Wenige Tage nach diesen Debatten legte die Subkommission I einen Entwurf für einen neuen Artikel 31<sup>quinquies</sup> vor, der die übergeordneten allgemeinen Ziele, «Förderung der Wohlfahrt des Volkes», eine «sozial ausgewogene Verteilung des Wohlstandes», die Beachtung der «Ziele der Raumordnungspolitik» und die Rücksichtnahme auf die «wirtschaftlichen Beziehungen zum Ausland», festhielt (Abs. 1). Weiter sahen die insgesamt sechs Absätze folgende Bundeskompetenzen vor: das Ergreifen von Massnahmen gegen Arbeitslosigkeit und Teuerung im Bereich der Aussenwirtschafts-, Geld- und Finanzpolitik gemeinsam mit der Nationalbank (Abs. 1 und 2), die Ausrichtung der gemeinsam mit der Nationalbank betriebene Währungspolitik auf die längerfristige Wirtschaftsentwicklung (Abs. 3), die Durchführung von statistischen Erhebungen und die Einrichtung eines Forschungsinstituts gemeinsam mit der Nationalbank (Abs. 6), das Erheben von Zuschlägen auf Bundessteuern, die Einrichtung von Sondersteuern, die Möglichkeit, Beiträge an die Kantone je nach Konjunkturlage zu variieren oder Vorschriften zur Koordination der Finanzpolitik im öffentlichen Sektor zu erlassen (Abs. 5).<sup>57</sup>

54 Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung zur Frage der Erhebung eines Exportdepots und anderer konjunkturdämpfender Massnahmen, BBl. 1970, S. 1066.

55 Schematischer Entwurf eines Rechtsordnungskonzepts für die Stabilisierungspolitik, 1. Februar 1971, BAR E7296A#1994/333#232\*.

56 Ergänzungs- und Modifizierungsvorschläge zum 3. Entwurf eines neuen Verfassungsartikels für die Konjunkturpolitik, BAR E7296A#1994/333#232\*.

57 Kommission für Konjunkturfragen, Subkommission I, Neuer Artikel 31<sup>quinquies</sup> BV, 29. April 1971, BAR E7296A#1994/333#232\*.

Die «Formulierung ohne fachmännische Hilfe von Verfassungsjuristen», so der Präsident der Kommission, wurde am 29. April 1971 vom Delegierten für Konjunkturfragen an die Mitglieder der bereits am 5. März eingesetzten nächsten Expertengruppe übermittelt, die nun den Auftrag hatte, aus den wirtschaftswissenschaftlichen Zielvorstellungen eine konkrete Verfassungsgrundlage zu entwickeln.<sup>58</sup> Ebenfalls übermittelt wurden der «Schematische Entwurf eines Rechtsordnungskonzepts für die Stabilisierungspolitik»<sup>59</sup> und ein ausführlicher Kommentar der Kommission für Konjunkturfragen. Dieser enthielt auch Ausführungen zur allgemeinen Zielsetzung eines konjunkturpolitischen Verfassungsartikels, in denen darauf verwiesen wurde, dass die stabilisierungspolitischen Massnahmen keine wohlstandsmindernden Nebenwirkungen haben sollten: Das Stabilisierungsziel müsse deshalb durch das Wachstumsziel (Ausweitung des Produktionspotenzials) und das Umverteilungsziel (gleichmässiger Wohlstandsverteilung) flankiert werden.<sup>60</sup>

Die Experten der Kommission für Konjunkturfragen hatten damit ihren Auftrag erfüllt. Sie konnten die am 6. Juli 1967 von Bundesrat Hans Schaffner eingeforderten Grundlagen vorlegen.<sup>61</sup> Und zwar ohne grössere Schwierigkeiten, folgt man dem bereits erwähnten Kommentar zuhanden der Expertengruppe vom 29. April 1971. Dies ist umso bemerkenswerter, als die formulierten übergeordneten Ziele nicht nur als Inputs aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, sondern durchaus auch als politisches Programm gelesen werden konnten.

Mit der Übermittlung der Unterlagen an die Expertengruppe waren jedoch die Arbeiten der Kommission für Konjunkturfragen beziehungsweise ihrer Subkommission I noch nicht abgeschlossen. Zum einen nahmen mit Theo Keller und Hans Würbler zwei ihrer Vertreter ebenfalls Einsitz in der Expertengruppe. Zum andern sollten die Arbeiten am Schlussbericht noch mehrere Monate andauern, sodass die Subkommission I diesen (inklusive dreier Anhänge) erst am 13. September 1971 verabschieden konnte.<sup>62</sup> Der darin enthaltene konkrete Entwurf eines neuen Verfassungsartikels aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht umfasste sechs Absätze<sup>63</sup> und war identisch mit dem vierten Versuch vom 29. April 1971.

58 Schreiben vom 29. April 1971, BAR E7296A#1994/333#232\*.

59 Vermutlich handelt es sich dabei um das Papier, das Hans Würbler bereits am 4. Februar den kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren vorstellte.

60 Kommentar zum Entwurf eines Verfassungsartikels für die Konjunkturpolitik der Kommission für Konjunkturfragen, 29. April 1971, BAR E7296A#1994/333#232\*.

61 Kommission für Konjunkturfragen 1972, Vorwort.

62 Delegierter für Konjunkturfragen, Verfassungsartikel für die Konjunkturpolitik (Zeitplan), 16. September 1971, BAR E7296A#1994/332#232\*.

63 Kommission für Konjunkturfragen 1972, S. 42 f.

## Bis zum zweiten Entwurf der Expertengruppe vom August 1971

Die Diskussionen während der zweiten Phase des Aushandlungsprozesses führten zu einem stark vom ersten abweichenden zweiten Entwurf. So verzichtete die Expertengruppe beispielsweise auf die Formulierung eines allgemeinen, übergeordneten Ziels, sie erweiterte den Bereich, für den Massnahmen in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit getroffen werden konnten, und sie gab den Kantonen sowie den Wirtschaftsorganisationen Anhörungsrechte vor dem Erlass von Ausführungsgesetzen.

Die Expertengruppe hatte den Auftrag, eine konkrete Verfassungsgrundlage zu formulieren beziehungsweise die von der Kommission für Konjunkturfragen erarbeiteten Ziele und Instrumente gewissermassen in eine juristische Sprache zu übersetzen. Mit seiner Verfügung vom 5. März 1971<sup>64</sup> beauftragte das EVD fünf externe Experten<sup>65</sup> und vier Vertreter von Verwaltungsstellen.<sup>66</sup> Die Leitung wurde Hans Allemann, dem Delegierten für Konjunkturfragen, übertragen.<sup>67</sup> Damit kamen drei Exponenten zum Zug, die bereits in der ersten Phase involviert waren: Hans Würgler und Theo Keller sollten die Sicht der Ökonomie vertreten, während Hans Allemann als «Verbindungsmann zur Verwaltung und bisherigen Praxis» sowie für die «administrative Betreuung» vorgesehen war. Hans Nef, Fritz Gygi und Charles-André Junod hatten den Part der Staatsrechtler zu übernehmen.<sup>68</sup> Bemerkenswert an dieser Zusammensetzung waren zwei Dinge. Erstens die Überzahl an Vertretern der Verwaltung und die Übertragung der Leitung an einen ihrer Vertreter: Angesichts der zeitlichen Verzögerungen bei der Erarbeitung einer ersten Diskussionsgrundlage liegt die Vermutung nahe, dass das federführende Departement das Geschäft nun enger begleiten wollte. Zweitens die erneute Verpflichtung von zwei Ökonomen, die bereits in der ersten Phase des Aushandlungsprozesses ihr Wis-

64 Vgl. Verfügung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements betreffend die Einsetzung einer Expertengruppe zur Ausarbeitung eines Verfassungsartikels für die Konjunkturpolitik, 5. März 1971, BAR E7001C#1984/200#1851\*.

65 Theo Keller, Hans Würgler, Prof. Dr. Hans Nef (Universität Zürich), Prof. Dr. Fritz Gygi (Universität Bern), Prof. Dr. Charles-André Junod (Universität Genf).

66 Hans Allemann, Dr. Paul Ehrensam (Direktor und Rechtsberater der Nationalbank, Zürich), Bernhard Müller (Vizedirektor und Fürsprecher der Eidgenössischen Finanzverwaltung, Bern) und Dr. Frédéric Walther (Generalsekretär EVD, Bern).

67 Verfügung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements betreffend die Einsetzung einer Expertengruppe zur Ausarbeitung eines Verfassungsartikels für die Konjunkturpolitik, BAR E7001C#1984/200#1851\*. In einem Zeitplan des Delegierten für Konjunkturfragen vom 16. September 1971 wurde zusätzlich noch Fürsprecher Max Rudolf von der Justizabteilung genannt, vgl. BAR E7296A#1994/332#232\*.

68 Delegierter für Konjunkturfragen an den Präsidenten des Direktoriums der Nationalbank, 8. Februar 1971, BAR E7296A#1994/332#232\*.

sen eingebracht hatten: Offenbar wollte man sicherstellen, dass auch in dieser Phase die wirtschaftswissenschaftliche Sicht einbezogen wurde.

Der Entscheid, eine Expertengruppe einzusetzen, war im Vorfeld breit abgestützt worden. So wurde beispielsweise Hans Würgler in den Entscheid eingebunden; er nahm an der entsprechenden Aussprache mit Bundesrat Ernst Brugger ebenfalls teil.<sup>69</sup> Auch wurde vorgängig bei Dr. Edwin Stopper, Präsident des Direktoriums der Schweizerischen Nationalbank, dessen Einverständnis mit der vorgesehenen Zusammensetzung der Expertengruppe und mit dem Vorgehen eingeholt.<sup>70</sup>

Beabsichtigt war, möglichst rasch einen Entwurf auszuarbeiten, damit der Bundesrat bereits in der Junisession «wenigstens mit einer substantiellen Absichtserklärung» aufwarten konnte.<sup>71</sup> Für die eingesetzte Arbeitsgruppe bedeutete dies, dass sie bereits Mitte Mai einen Entwurf und einen erläuternden Bericht dazu vorzulegen hatte.<sup>72</sup> Um dieses Ziel erreichen zu können, war es offenbar nötig, die «rechtliche Seite der Angelegenheit in einem provisorischen Schnellverfahren zu erledigen», wie sich der Delegierte für Konjunkturfragen ausdrückte.<sup>73</sup> Die Einladung zur ersten Sitzung erfolgte auf den 7. Mai 1971, ihr beigelegt war ein vom Sekretär der Kommission für Konjunkturfragen verfasster Text mit Bemerkungen zur konjunkturellen Entwicklung und zu den aktuellen Rechtsgrundlagen der Konjunkturpolitik.<sup>74</sup>

Am 19. Mai 1971, nach drei Sitzungen, lag der Entwurf für einen neuen Artikel 31<sup>quinquies</sup> mit sechs knapp formulierten Absätzen bereits vor. Die grundsätzlich gleiche Ausrichtung wie die Kommission für Konjunkturfragen verfolgte der Entwurf der Expertengruppe in drei Hauptanliegen: Der Bund sollte in den Bereichen «Geld- und Kreditwesen», «öffentliche Finanzen» und «Aussenwirtschaft» die Möglichkeit erhalten, Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Teuerung zu treffen (Abs. 1). Er sollte die

69 Delegierter für Konjunkturfragen, Notiz für Herrn Dr. Heinz Kneubühler, 8. Februar 1971, BAR E7296A#1994/332#32\*.

70 Delegierter für Konjunkturfragen an den Präsidenten des Direktoriums der Nationalbank, 8. Februar 1971, BAR E7296A#1994/332#232\*.

71 Ebd.

72 Bundesrat Ernst Brugger an die Mitglieder der Expertengruppe, 5. März 1971, BAR E7001C#1984/200#1851\*.

73 Delegierter für Konjunkturfragen an die Mitglieder der Expertengruppe, 22. April 1971, BAR E7001C#1984/200#1851\*.

74 Der Delegierte für Konjunkturfragen an die Mitglieder der Expertengruppe, 3. Mai 1971, BAR E7001C#1984/200#1851\*. Interessant ist, dass der Sekretär hier die Stellungnahmen zu einem Fragenkatalog erwähnt, der 1967 von der «Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung» erarbeitet worden war. Er wies darauf hin, dass eine Mehrheit von Kantonen, Parteien, Hochschulen und «übrigen Institutionen» für die Schaffung einer «verfassungsmässigen Bundeskompetenz für die Konjunkturpolitik» sei.



Befugnis haben, auf Bundessteuern befristet Zuschläge zu erheben, Rabatte zu gewähren oder eine Sondersteuer einzuführen (Abs. 2). Und auch die Expertengruppe sah vor, dass der Bund die Ausrichtung von Beiträgen der Konjunktur und dem «Finanzgebaren der Kantone und Gemeinden anpassen» könne (Abs. 3). Es gab jedoch auch Unterschiede: Der Entwurf sah unter anderem generell vor, «nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit» Massnahmen zu treffen (Abs. 1), während dies für die Kommission nur im Zusammenhang mit den Befugnissen der Nationalbank eine Option war. Neu sollten der Bundesrat und die Nationalbank die Möglichkeit erhalten, diese Massnahmen «näher zu ordnen und deren Anwendungsdauer festzusetzen» (Abs. 5), damit war erstmals eine Delegation von Rechtssetzungskompetenzen vorgesehen.<sup>75</sup> Auch bezog er die Kantone und die «zuständigen Organisationen der Wirtschaft» stärker ein: So sollten sie vor Erlass der Ausführungsgesetze und beim Vollzug von Ausführungsvorschriften angehört werden (Abs. 6). Weiter verzichtete der Entwurf der Expertengruppe auf die Erwähnung übergeordneter Interessen und Ziele.<sup>76</sup> Damit war der Auftrag erledigt; der Bundesrat<sup>77</sup> verfügte über einen Vorschlag: Am 21. Juni 1971 präsentierte Bundesrat Ernst Brugger den Entwurf der Expertengruppe im Nationalrat, wobei er diesen in fast allen Punkten wörtlich übernahm.<sup>78</sup>

Die Expertengruppe trat in der Folge am 27. August 1971 erneut zusammen.<sup>79</sup> Sie widmete sich unter anderem den von der Kommission für Konjunkturfragen für die Zeit zwischen dem 22. Juni und dem 20. Juli zusammengestellt Pressekommentaren.<sup>80</sup> Weiter nahm sie noch kleine redaktionelle Änderungen vor, die von der Subkommission I der Kommission für Konjunkturfragen beantragt worden waren.<sup>81</sup> Damit sah der von der Expertengruppe am 27. August 1971 verabschiedete Entwurf von Art. 31<sup>quinquies</sup> praktisch gleich aus wie vor der Parlamentsdebatte. Vor diesem Hintergrund sind die Ausführungen des De-

75 Hans Nef, die verfassungsrechtlichen Aspekte des neuen Konjunkturartikels, Vortrag an der Arbeitstagung der Schweizerischen Gesellschaft für Konjunkturforschung vom 18. November 1971, BAR E7296A#1994/332#232\*.

76 Text eines neuen Artikels 31<sup>quinquies</sup> BV, 21. Mai 1971, BAR E7296A#1994/332#232\*.

77 Der Bundesrat hatte den Vorschlag im Vorfeld genehmigt, vgl. Arbeitspapier des EVD an den Bundesrat, 16. August 1971, BAR E7296A#1994/332#2523.

78 AB, 21. Juni 1971, Geschäftsnummer 10741, S. 812–818. Der nicht erwähnte Abs. 6 der Expertengruppe beinhaltet: «Die Kantone und die zuständigen Organisationen der Wirtschaft sind vor Erlass der Ausführungsvorschriften anzuhören, ausgenommen bei dringlichen Bundesbeschlüssen; sie können beim Vollzug der Ausführungsvorschriften herangezogen werden.»

79 Sitzungseinladung, 6. August 1971, BAR E7296A#1994/332#232\*.

80 Zusammenstellung der ersten Pressekommentare zum Entwurf eines Verfassungsartikels für die Konjunkturpolitik, 29. Juli 1971, BAR E7296A#1994/332#232\*.

81 Sitzungsunterlage zu Traktandum 1, 23. August 1971, BAR E7296A#1994/332#232\*.

legierten für Konjunkturfragen an Bundesrat Ernst Brugger zu verstehen, der ausführlich begründete, wieso die Expertengruppe Kritikpunkte unberücksichtigt gelassen hatte, und überdies aus grundsätzlichen Überlegungen dafür plädierte, nicht auf Kritikpunkte einzugehen: Auf diese Weise könne man sich einen grösseren Spielraum für ein politisches Entgegenkommen nach dem Vernehmlassungsverfahren offenhalten.<sup>82</sup> Offenbar eine Überlegung, die sowohl von Brugger wie auch vom Gesamtbundesrat geteilt wurde, denn am 14. Oktober 1971 leitete das EVD im Auftrag des Gesamtbundesrats das Vernehmlassungsverfahren mit dem Entwurf der Expertengruppe vom 27. August 1971 ein.<sup>83</sup> Beigefügt war dem Entwurf ein ausführlicher, unter anderem mit Hans Nef und Hans Würgler abgestimmter,<sup>84</sup> Bericht des EVD, der die Haltung des Gesamtbundesrats aufzeigte.<sup>85</sup>

### **Bis zur Verabschiedung der Botschaft durch den Bundesrat im Januar 1973**

Die Diskussionen während der dritten Phase des Aushandlungsprozesses veränderten den Entwurf der Expertengruppe unter anderem in drei Punkten: Wieder hineingenommen wurde eine übergeordnete allgemeine Zielsetzung. Vorgesehen war neu die Möglichkeit einer Rückerstattung von abgeschöpften Mitteln, und nun sollte der Bund die Pflicht haben, «auf die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Gebiete des Landes Rücksicht zu nehmen».

Die Experten arbeiteten an der neuen Fassung in drei verschiedenen Zusammenhängen mit. Erstens nahmen Hans Würgler und Hans Nef als Vertreter der Wissenschaft im Konsultativgremium zur Auswertung der Vernehmlassung teil. Zweitens beteiligte sich Hans Nef auch am Treffen mit den Fraktionspräsidenten der Bundesratsparteien. Drittens präsentierte die Kommission für Konjunkturfragen auch in dieser Phase ihre wirtschaftswissenschaftlichen Überlegungen. Gesteuert wurde diese dritte Phase vom Bundesrat, der zwischen 1965 und 1971 bereits rund zwei Dutzend Mal konjunkturpolitische Entscheide auf entsprechende Anträge aus dem Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartement

82 Notiz des Delegierten für Konjunkturfragen, 30. August 1971, BAR E7296A#1994/332#232\*.

83 Der Delegierte für Konjunkturfragen, Konjunkturpolitischer Verfassungsartikel: Bericht über die Vernehmlassungsergebnisse, 8. Juni 1972, BAR E7001C#1984/200#1842\*.

84 Vgl. Schreiben vom 7. September 1971, BAR E7296A#1994/333#232\*.

85 Der Berichtsentwurf wurde an der Bundesratssitzung vom 27. September 1971 mit zwei kleinen Änderungen genehmigt. Ebenfalls genehmigt wurde das Verzeichnis der anzuschreibenden Organisationen der Wirtschaft und der politischen Parteien, vgl. BAR E7296A#1994/332#232\*.

(FZD) oder aus dem EVD getroffen hatte. Seine Haltung war bereits Mitte der 1960er-Jahre klar: Er wollte «nicht immer parallel zu den Konjunkturzyklen die gleichen unfruchtbaren Diskussionen führen», sondern eine Diskussion um die «eidgenössische Konjunkturpolitik».<sup>86</sup> Konkret sprach er sich für Massnahmen in den Bereichen Geld-, Kredit-, Finanz- und Aussenwirtschaftspolitik aus.<sup>87</sup> Von der Vernehmlassung, die bis am 31. März 1972 dauern sollte, erhoffte er sich eine breite Abstützung seiner Haltung, auch wenn er, wie er selber eingestand, nicht davon ausging, dass das wissenschaftlich Wünschbare in jedem Fall deckungsgleich mit dem politisch Möglichen sei.<sup>88</sup>

Bevor die Rückmeldungen eintrafen, galt das Interesse Zuständigkeits- und Verfahrensfragen. Der Delegierte für Konjunkturfragen sah die Zuständigkeit für die «politische Auswertung» und die daraus folgende «Vorbereitung der departementalen und bundesrätlichen Entscheide in dieser Sache» bei sich, wenn auch unter Einbezug der Kommission für Konjunkturfragen und der Expertengruppe. Bundesrat Ernst Brugger indes bevorzugte ein eigens einzusetzendes Konsultativgremium.<sup>89</sup> Eine Auswertung im «Alleingang» schien ihm offenbar angesichts der «Zielkonflikte zwischen der Konjunkturpolitik und den übrigen Bereichen der Wirtschaftspolitik» als zu heikel.<sup>90</sup> Um sich abzusiichern, wollte er «Persönlichkeiten» einbeziehen, die «an der politischen Front stehen und einen entsprechenden Rückhalt haben».<sup>91</sup> Dabei müssten die Parteien «angesichts des eminent politischen Gehalts» stärker vertreten sein als die Verbände, und zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern sollte ein Gleichgewicht angestrebt werden.<sup>92</sup> Gleichzeitig entschloss er sich, die Leitung selber zu übernehmen; der Delegierte für Konjunkturfragen, der Leiter der Kommission für Konjunkturfragen und der Leiter der Expertengruppe hatten als Berater zur Verfügung zu stehen.<sup>93</sup>

86 AB, 22. September 1971, Geschäft 10741, Bundesrat E. Brugger vor dem Nationalrat, S. 524.

87 Bericht des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements, Oktober 1971, BAR E7296A#1994/333#232\*.

88 Bundesrat Ernst Brugger im Interview, 18. Oktober 1971, BAR E7296A#1994/333#232\*.

89 Der Delegierte für Konjunkturfragen, Notiz zuhanden Bundesrat Ernst Brugger, 12. Januar 1972, BAR E7296A#1994/333#233\*.

90 EVD an den Direktor der Handelsabteilung, Botschafter Dr. Paul Rudolf Jolles, 21. März 1972, BAR E7296A#1994/333#233\*.

91 Bundesrat Ernst Brugger an die Vertreter von 17 Organisationen, 21. März 1972, BAR E7001C#1984/200#1842\*.

92 EVD an Zentralverband schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen, 1. Mai 1972, BAR E7001C#1984/200#1851\*.

93 Bundesrat Ernst Brugger an die Vertreter von 17 Organisationen, 21. März 1972, BAR E7001C#1984/200#1842\*.

Die Zeit bis zum ersten Treffen des Konsultativgremiums vom 30. Juni 1972 nutzten der Delegierte für Konjunkturfragen, die Kommission für Konjunkturfragen und die Expertengruppe für eigene Auswertungsarbeiten und grundsätzliche Überlegungen. Eine besondere Rolle kam dabei dem Delegierten für Konjunkturfragen zu. Er legte bereits am 27. April 1972 eine erste Übersicht über die Auswertungsergebnisse vor: Ein Drittel der Vernehmlasser hatte sich dem Entwurf weitgehend angeschlossen, während zwei Drittel teilweise gravierende Einwände vorbrachten. Diese bezogen sich vor allem auf die Zielformulierung und die Aufzählung der Fälle, für die das Abweichen von der Handels- und Gewerbefreiheit vorgeschlagen wurde (Abs. 1), sowie auf Fragen nach dem Verhältnis zwischen Bund und Kantonen (Abs. 2 und 3). Am 26. Mai 1972 machte der Delegierte für Konjunkturfragen auf der Basis dieser Ergebnisse erste konkrete Vorschläge für die Neuformulierung des Konjunkturartikels und stellte gleichzeitig eine Liste mit Rechtsfragen zusammen.<sup>94</sup> Beides war als Grundlage für die weiteren Arbeiten konzipiert. Die Subkommission I der Kommission für Konjunkturfragen traf sich am 16. und am 29. Mai 1972. Sie verfasste ihrerseits zuhanden des EVD, der Expertengruppe und des Konsultativgremiums eine Stellungnahme aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht. Darin lehnte sie es unter anderem ab, die möglichen Interventionsbereiche abschliessend aufzuzählen, und erläuterte den Themenkomplex rund um Fragen der Steuerrückerstattung und Sterilisierung («Stilllegung») von Steuereinnahmen.<sup>95</sup> Die Expertengruppe wiederum diskutierte am 5. Juni 1972 unter dem Vorsitz des Delegierten für Konjunkturfragen «mögliche Lösungen aus staatsrechtlicher Sicht», wobei sie sich auf seine konkreten Vorschläge und auf seine Liste mit Rechtsfragen stützte.<sup>96</sup>

Das war die Ausgangslage beim ersten Treffen des Konsultativgremiums. Eingeladen waren sechs Parteienvertreter, elf Wirtschaftsvertreter, je ein Vertreter der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren und der Konferenz kantonomer Finanzdirektoren, sechs Behördenvertreter sowie Hans Nef und Hans Würigler als Vertreter der Wissenschaft.<sup>97</sup> Eine Vernehmlassung eingereicht hatten bis zu diesem Zeitpunkt sechs Arbeitgeberorganisationen, sieben Arbeitnehmer-

94 Erste Auswertungsergebnisse der Vernehmlassungen zum Entwurf eines neuen Konjunkturartikels (stichwortartige Übersicht; Vorschläge für Neuformulierungen des Konjunkturartikels), BAR E7296A#1994/333#233\*.

95 Subkommission I, Stellungnahme zu den Vernehmlassungen zum Entwurf eines neuen Verfassungsartikels für die Konjunkturpolitik, 31. Mai 1972, BAR E7296A#1994/333#233\*.

96 Diese Unterlagen gingen an Paul Ehrensam, Fritz Gygi, Dr. Alfons Hasler (Generalsekretär EVD), Bernhard Müller, Theo Keller, Hans Nef, Hans Würigler, vgl. BAR E7296A#1994/333#233\*.

97 Einladung an die Mitglieder des Konsultativgremiums, 19. Mai 1972, BAR E7001C#1984/200#1842\*.

organisationen, sechs Konsumentenorganisationen, fünf Bankenverbände und Pfandbriefzentralen, acht politische Parteien, 24 Kantone und sechs weitere Stellen. Von den 62 Stellungnahmen<sup>98</sup> machten 37 «schwerwiegende Einwände und Abänderungsvorschläge»; darunter der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins, der Zentralverband Schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen, der Schweizerische Konsumentenbund und sechzehn Kantone beziehungsweise Halbkantone.<sup>99</sup> Eine Organisation, der Schweizerische Gewerbeverband, lehnte den Entwurf vollumfänglich ab. Kritisiert wurden vor allem die «Erweiterung der Bundeskompetenz zur Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit» und das Fehlen einer umfassenden und positiven Zielbeschreibung. Ebenfalls bemängelt wurde die Übertragung von Kompetenzen an den Bund und einzelne der vorgeschlagenen Instrumente. Weiter verlangten die Vernehmlasser, dass auch der Bund zu einer konjunkturgerechten Haushaltspolitik zu verpflichten sei und in jedem Fall die wirtschaftliche Stärke der einzelnen Kantone einbezogen werden müsse.<sup>100</sup> Ausdrücklich zustimmend oder zumindest mit nur geringfügigen Vorbehalten äusserten sich unter anderem der Zentralverband gewerblicher Arbeitnehmer-Organisationen, der Schweizerische Gewerkschaftsbund, der Christlich-nationale Gewerkschaftsbund, die Vereinigung schweizerischer Angestelltenverbände, der Schweizerische Verband evangelischer Arbeitnehmer und acht Kantone.<sup>101</sup>

Vor diesem Hintergrund rief Bundesrat Ernst Brugger in seinem Eingangsvotum den Anwesenden in Erinnerung, dass es für die Zukunft des Landes von entscheidender Bedeutung sei, einen möglichst breiten Konsens zu erreichen: «Ein Scheitern des Geschäfts würde eine grosse Gefahr für die soziale und gesellschaftliche Stabilität und letztlich für unsere Wirtschaftsordnung überhaupt darstellen.»<sup>102</sup> Und tatsächlich gelang es bereits an dieser ersten Sitzung, in wichtigen Punkten eine Übereinstimmung zu erzielen. So einigte man sich beispielsweise darauf, den Konjunkturartikel mit einem umfassenden Ziel ein-

98 Es waren insgesamt 72 Organisationen angefragt worden.

99 Von diesen lehnten Freiburg, Genf, Nidwalden, Schaffhausen, Waadt und Wallis den neuen Konjunkturartikel in der Abstimmung vom 2. März 1975 ab, während Zürich, Bern, Luzern, Glarus, Zug, Solothurn, Basel-Stadt, St. Gallen, Thurgau und Neuenburg zustimmten.

100 Der Delegierte für Konjunkturfragen, Konjunkturpolitischer Verfassungsartikel: Bericht über die Vernehmlassungsergebnisse, 8. Juni 1972, BAR E7001C#1984/200#1842\*; Der Delegierte für Konjunkturfragen, Gegenvorschläge zum Konjunkturartikel, Darstellung der Anträge für Neuformulierungen auf Grund des Vernehmlassungsverfahrens, 11. Juli 1972, BAR E7296A#1994/333#233\*.

101 Von diesen lehnten Aargau, Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden und Schwyz den Konjunkturartikel in der Abstimmung vom 2. März 1975 ab, während Uri, Basel-Landschaft, Graubünden und Tessin zustimmten.

102 Protokollnotiz zur Sitzung vom 30. Juni 1972/18. Juli 1972, BAR E7001C#1984/200#1842\*.

zuleiten sowie die Massnahmenbereiche mittels «negativer Enumeration» zu definieren und eine zeitliche Befristung der einzelnen Massnahmen vorzusehen (Abs. 1). Hans Nef und Hans Würgler hatten sich unter anderem für eine Zielumschreibung und gegen eine abschliessende Aufzählung von Massnahmen geäussert. Nicht weiter kam man hingegen bei der Frage nach den Steuerkompetenzen des Bundes und der Sterilisierung beziehungsweise Rückzahlbarkeit der abgeschöpften Mittel. Für letzteren Punkt machte sich Hans Würgler unter Verweis auf die nachfragemindernde Wirkung von Steuern stark.<sup>103</sup> Um das Geschäft dennoch möglichst rasch abschliessen zu können, legte das EVD für die zweite Sitzung des Konsultativgremiums vom 1. September 1972 verschiedene Varianten für die einzelnen Absätze eines neuen Artikels 31<sup>quinquies</sup> vor, allerdings ohne Erfolg.<sup>104</sup> Das gegenseitige Verständnis konnte zwar vertieft, die gewünschte Übereinstimmung jedoch nicht erreicht werden, so die entsprechende Pressemitteilung.<sup>105</sup>

Um sich besser absichern zu können, traf sich Bundesrat Ernst Brugger am 5. Oktober 1972 mit den Fraktionspräsidenten der Bundesratsparteien. Am Treffen, zu dem auch Hans Allemann, Heinz Kneubühler und Hans Nef eingeladen waren, informierte der zuständige Bundesrat über die Vernehmlassungsergebnisse und die diversen Formulierungsvorschläge zu Art. 31<sup>quinquies</sup>.<sup>106</sup> Und offenbar konnte er die Anwesenden überzeugen. Denn in der Folge verfasste das EVD einen Antrag an den Bundesrat, der sich zu grossen Teilen auf die Zusammenstellung von möglichen Formulierungsvarianten bezog, die bereits vom Konsultativgremium diskutiert worden waren. Der Antrag, der, so das EVD, «sowohl dem politisch Möglichen wie auch dem sachlich Notwendigen weitgehend Rechnung zu tragen versucht», setzte sich im Mitberichtsverfahren problemlos durch. Auch das Direktorium der Nationalbank, das vom Finanz- und Zolldepartement einbezogen worden war, signalisierte Zustimmung. Vor diesem Hintergrund verabschiedete der Bundesrat in seiner Sitzung vom 8. November 1972 den neuen Artikel 31<sup>quinquies</sup> und beauftragte gleichzeitig das EVD, eine Botschaft ans Parlament auszuarbeiten.<sup>107</sup>

Der nun vom Gesamtbundesrat vorgeschlagene neue Artikel 31<sup>quinquies</sup> entsprach von der grundsätzlichen Ausrichtung her nach wie vor der Fassung, wie sie bereits in die Vernehmlassung gegangen war. Allerdings waren jetzt

103 Ebd.

104 Zusammenstellung, 16. August 1972, BAR E7296A#1994/333#233\*.

105 Pressemitteilung «Konjunkturpolitischer Verfassungsartikel», 5. September 1972, BAR E7001C#1984/200#1842\*.

106 Dazu ausführlich BAR E7001C#1984/200#1850\*.

107 Bundesratsbeschluss, inklusive Antrag (19. Oktober) und Mitberichte des EJPD (6. November), EFZD (2. November), BK (23. Oktober) und Stellungnahme EVD (7. November) zu den Mitberichten, BAR E7296A#1994/333#233\*.

gewichtige Präzisierungen beziehungsweise Ergänzungen dazugekommen, so beispielsweise in Bezug auf die Formulierung eines allgemeinen Ziels: Jetzt wurde klar festgehalten, dass der Bund eine «ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung anstreben solle» (Abs. 1), er jedoch bei der Ausrichtung von Bundesbeiträgen und Kantonsanteilen an Bundessteuern auf die «unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Gebiete des Landes» Rücksicht zu nehmen habe (Abs. 3). Auch wurden neu explizit die politischen Parteien erwähnt, die neben den Kantonen und Wirtschaftsorganisationen vor dem Erlass von Ausführungsgesetzen anzuhören waren (Abs. 6).

Bereits am 11. Dezember 1972 legte das EVD seinen Antrag für die Botschaft vor. Im Mitberichtsverfahren äusserten sich die andern Departemente grundsätzlich zustimmend zum Botschaftsentwurf, allerdings wurden etliche «materielle Berichtigungs- und Ergänzungswünsche»<sup>108</sup> vorgebracht, über die man sich jedoch verständigen konnte.<sup>109</sup> Vor diesem Hintergrund konnte der Bundesrat am 10. Januar 1973 die Botschaft genehmigen. Damit konnte der Bundesrat einen vorläufigen Schlusspunkt unter seine Arbeiten setzen.

## Bis zum Bundesbeschluss vom Oktober 1974

Die Diskussionen der vorberatenden Kommissionen und des Parlaments machten aus einem immer noch knappen übersichtlichen Artikel einen deutlich längeren und vor allem komplexeren. Vergleicht man die Ausgangslage gemäss Botschaft vom 10. Januar 1973 mit dem Bundesbeschluss vom 4. Oktober 1974, fallen vor allem zwei Veränderungen auf: Die Befugnisse des Bundes wurden noch einmal erweitert. Gleichzeitig wurde das Parlament gestärkt, das, «soweit die Ausführungserlasse es vorsehen», über die Beibehaltung von Massnahmen entscheiden sollte.

Die «wissenschaftlichen Experten», so der Terminus in den Protokollen, spielten in dieser Phase direkt nur noch eine Rolle in den Sitzungen der vorbereitenden Kommissionen, in denen sie zum Teil ebenfalls teilnahmen. Die Kommission des Ständerats – sie tagte insgesamt sieben Mal<sup>110</sup> – begann ihre Arbeit am 21. Februar 1973. Unter dem Vorsitz von Werner Jauslin (FDP) und

108 Stellungnahme EVD zu den Mitberichten der BK, des EDI, des EJPD und des EFZD, 4. Januar 1972, BAR E7001C#1984/201#1218\*.

109 Involviert in die letzten Bereinigungsarbeiten war der Delegierte für Konjunkturfragen. Seine handschriftlichen Korrekturen wurden an der Bundesratssitzung ebenfalls verabschiedet.

110 21. und 22. Februar 1973 (1.), 16./17. April 1973 (2.), 17. Mai 1973 (3.), 13. Juni (4.), 20. Juni 1973 (5.), 17. Mai 1974 (6.), 23. September 1974 (7.).

in Anwesenheit von Bundesrat Ernst Brugger<sup>111</sup> nahmen neben Hans Allemann auch Theo Keller und Hans Nef teil. Interessant ist in diesem Zusammenhang zum einen, dass Theo Keller<sup>112</sup> für die Anwesenden den Begriff «Konjunktur» knapp als die «jeweilige Wirtschaftslage» definierte, während Hans Nef insbesondere die Notwendigkeit von Eingriffen in die kantonale Autonomie betonte, um eine wirksame Konjunkturpolitik sicherstellen zu können. Zum andern ging Bundesrat Ernst Brugger auf eine Bemerkung von Ständerat Franz Muheim (CVP) ein, der zwar für Eintreten votierte, gleichzeitig jedoch «Bedenken bezüglich der späteren praktischen Handhabung der Instrumente» äusserte. Gemäss Muheim bestünde «die Gefahr, dass die Technokraten bei der Anwendung die Entscheidungsbehörden in den Griff bekommen. Der Politiker sollte das letzte Wort haben». Brugger wies hier darauf hin, dass die Ansichten der Politiker bereits stark berücksichtigt worden und alle Änderungen gegenüber dem Vorentwurf von politischer Seite gekommen seien.<sup>113</sup>

Hans Nef betonte in der Kommission des Ständerats auch erneut, dass aus «wissenschaftlicher und juristischer Sicht» eine nicht abschliessende Aufzählung der Massnahmenbereiche nötig sei.<sup>114</sup> Für ihn war klar, dass dem Bund auch Kompetenzen auf andern Gebieten als den drei «klassischen» zugestanden werden sollten, eine Sichtweise, welche die Kommissionsmehrheit teilte. Nef erachtete es auch als «überflüssig», in der Verfassung das Genehmigungsrecht der Bundesversammlung zu verankern.<sup>115</sup> Letzteres sah die Kommission zunächst anders: Sie schlug vor, dass das Parlament die Befugnis haben müsse, zu entscheiden, ob eine getroffene Massnahme weiterhin in Kraft bleiben solle (Abs. 5). Weiter fügte sie unter anderem an, dass der Bund bestrebt sei, «die konjunkturpolitischen Massnahmen in den Dienst eines wirtschaftlichen Ausgleichs zwischen den einzelnen Gebieten des Landes zu stellen» (Abs. 3), eine Veränderung, die dem Bundesrat nicht ins Konzept passte, wollte dieser doch die künftige Konjunkturpolitik nicht der Regionalpolitik unterordnen – wie sein Delegierter für Konjunkturfragen mutmasste.<sup>116</sup>

Die Kommission des Nationalrats, die insgesamt viermal tagte,<sup>117</sup> nahm am 10. September 1973 ihre Beratungen auf. Unter dem Vorsitz von Rolf We-

111 Im entsprechenden Protokoll wurde Bundesrat Ernst Brugger unter «Verwaltung» aufgeführt.

112 Er nahm nur an der ersten Sitzung teil.

113 Protokoll der 1. Sitzung vom 21./22. Februar 1973, BAR E7296A#1994/333#234\*.

114 Protokoll der Sitzung vom 16./17. April 1973, BAR E7296A#1994/333#234\*.

115 Protokoll der Sitzung vom 16./17. April 1973, BAR E7296A#1994/333#234\*.

116 Mitteilungsblatt des Delegierten für Konjunkturfragen, Oktober 1973, BAR E7001C#1984/201#1218\*.

117 10.–12. September 1973 (1.), 6./7. November (2.), 10./11. Januar 1974 (3.), 15. August 1974 (4.).



ber (SP) und in Anwesenheit von Bundesrat Ernst Brugger<sup>118</sup> waren neben Hans Allemann auch Hans Würgler und Hans Nef als «wissenschaftliche Experten» vertreten – so auch hier der Terminus in den Protokollen –, wobei sich diese ausführlich zu konkreten Fragen der anwesenden Parlamentarier äusserten.<sup>119</sup> In den nachfolgenden Sitzungen<sup>120</sup> schlugen sie Formulierungen vor, gingen auf Kritikpunkte ein und begründeten, warum sie in der Kommission für Konjunkturfragen beziehungsweise in der Expertengruppe zu bestimmten Schlussfolgerungen gekommen waren. Interessant ist dabei ein Hinweis von Hans Nef, der darauf verwies, dass er sich während des ganzen Verfahrens darum bemüht habe, «rein juristisch zu überlegen», ihm es aber im Zusammenhang mit der Forderung nach einer «umfassenden konjunkturpolitischen Kompetenz des Bundes» schwerfalle, das «Juristische und Politische sauber auseinander zu halten».<sup>121</sup> Die politische Entscheidung traf dann die Kommission des Nationalrats an ihrer Sitzung vom 10. und 11. Januar 1974: Sie sprach sich unter anderem gegen die Befugnis der Bundesversammlung aus, zu entscheiden, ob getroffene Massnahmen in Kraft bleiben sollen (Abs. 5).<sup>122</sup>

Als sich die Kommission des Nationalrats am 15. August 1974 ein letztes Mal zur Bereinigung von Differenzen unter der Leitung von Alfred Weber-Altdorf (FDP) traf, waren Hans Nef und Hans Würgler ebenfalls dabei. Und wieder ging es unter anderem um die alles entscheidende Frage, in welchen Bereichen, in welcher Form und mit welchen Kompetenzen der Bund Konjunkturpolitik betreiben sollte: Auf der einen Seite argumentierten diejenigen, die vor einer «Generalklausel» und dem «Wege des Interventionismus» warnten,<sup>123</sup> auf der andern Seite diejenigen, unter ihnen auch Bundespräsident Ernst Brugger, die einen Konjunkturartikel in seiner «umfassenden Form» bevorzugten.<sup>124</sup> Die beiden Experten, die sich zum Leidwesen des Vorsitzenden nicht auf eine, wie er es ausdrückte, «unité de doctrine» einigen konnten, neutralisierten sich gegenseitig: Der Ökonom Hans Würgler wollte die «Stabilisierungspolitik mit den sogenannten klassischen Massnahmen» betreiben und sprach sich gegen

118 Im entsprechenden Protokoll wurde Bundesrat Ernst Brugger unter «Verwaltung» aufgeführt.

119 Protokoll der 1. Sitzung in Grindelwald, 10.–12. September 1973, BAR E7001C#1984/201#1218\*.

120 Vgl. BAR E7296A#1994/333#234\*; BAR E7296A#1994/333#235\*.

121 Protokoll der 3. Sitzung in Bern, 10./11. Januar 1974, BAR E7296A#1994/333#235\*.

122 Ebd.

123 Vgl. beispielsweise Votum von Nationalrat Robert Eibel (FDP) im Protokoll der Sitzung der nationalrätlichen Kommission vom 15. August 1974, BAR E7296A#1994/333#235\*, S. 13.

124 Vgl. beispielsweise Votum von Nationalrat Alfred Auer (FDP) im Protokoll der Sitzung der nationalrätlichen Kommission vom 15. August 1974, BAR E7296A#1994/333#235\*, S. 9.

jede Strukturpolitik aus, während der Jurist Hans Nef nach wie vor einer «umfassenden Kompetenz» das Wort redete.<sup>125</sup>

Die Fragen, die in den beiden Kommissionen die Debatten prägten, waren auch in den Beratungen im Plenum allgegenwärtig. Bereits in der Eintretensdebatte im Ständerat vom 12. Juni 1973<sup>126</sup> ging es um die Grundsatzfrage nach der Notwendigkeit eines Verfassungsartikels und einer umfassenden Konjunkturpolitik sowie um die Ausgestaltung der konkreten Einflussmöglichkeiten des Bundes in einem föderalistischen Staat. Der Berichterstatter der Mehrheit brachte die Differenz auf den einfachen Nenner «nur klassische Bereiche oder Generalklausel».<sup>127</sup> Deutlich wurde beispielsweise darauf hingewiesen, dass eine «Globalsteuerung» der Wirtschaft gar nicht möglich und zum Scheitern verurteilt sei.<sup>128</sup> Auch wurde der Bundesrat gebeten, den Konjunkturartikel «nicht missbrauchen zu wollen», um den Föderalismus zu schwächen.<sup>129</sup> Beim zweiten Punkt wurde die Frage thematisiert, was denn nun Priorität habe, Konjunkturpolitik oder Regional- und Strukturpolitik.<sup>130</sup> Im Nationalrat wurde es noch grundsätzlicher. Hier definierte die Kommissionmehrheit die Konjunkturpolitik nicht nur als ökonomisches, sondern auch als politisches Problem.<sup>131</sup> Gleichzeitig betonte sie, dass eine «auf Notrechtsbasis betriebene Konjunkturpolitik nur zu einem beschränkten und teuer erkauften Stabilisierungserfolg zu führen vermag».<sup>132</sup>

Interessant war, dass die Rolle der Experten im Parlament kritisch gewürdigt wurde, wobei die Vertreter der Nationalökonomie schlecht wegkamen. Im Ständerat wurde beispielsweise von der «Phantasie der Konjunkturalwissenschaftler» gesprochen<sup>133</sup> oder davor gewarnt, dass sich auch Experten irren könnten: «Et je me garderai de critiquer les experts, je leur reconnais une compétence certaine. En tout cas, elle est plus grande que la mienne. Mais les

125 Protokoll der Sitzung der nationalrätlichen Kommission vom 15. August 1974, BAR E7296A#1994/333#235\*, S. 18–19.

126 Die Version der Kommission wurde mit acht zu vier Stimmen bei drei Absenzen angenommen, vgl. AB, 12. Juni 1973, Geschäftsnummer 11543, S. 323.

127 Votum von Ständerat Werner Jauslin (FDP), AB, 18. Juni 1974, Geschäftsnummer 11543, S. 255.

128 Votum von Ständerat Hermann Bodenmann (CVP), AB, 12. Juni 1973, Geschäftsnummer 11543, S. 328–331.

129 Votum von Ständerat Peter Hefti (FDP), AB, 12. Juni 1973, Geschäftsnummer 11543, S. 335–337.

130 Votum von Ständerat Paul Hoffmann (CVP), AB, 12. Juni 1973, Geschäftsnummer 11543, S. 334.

131 Votum von Nationalrat Alfred Weber-Altdorf (FDP), AB, 5. März 1974, Geschäftsnummer 11543, S. 229 f.

132 Ebd., S. 226.

133 Votum von Ständerat Hermann Bodenmann (CVP), AB, 12. Juni 1973, Geschäftsnummer 11543, S. 329.

erreurs des experts sont infiniment plus graves que les erreurs des individus. Lorsqu'un individu se trompe, il se trompe de sa sphère. L'expert fédéral, lui, se trompe au niveau de la Confédération.»<sup>134</sup> Im Nationalrat warnte man in den Debatten vom 17. und 18. September 1974<sup>135</sup> hingegen vor einer «allmächtigen Verwaltung, die am Schaltpult der Volkswirtschaft sitzt – Handels- und Gewerbefreiheit hin oder her –, hier bewilligt und dort verweigert, hier abkühlt und dort Spritzen verabfolgt».<sup>136</sup>

Nach Detailberatungen und Differenzbereinigungen folgte der Nationalrat jedoch den Mehrheitsanträgen seiner Kommission: Er sprach sich wie der Ständerat für die Möglichkeit aus, «auch auf andern Gebieten Vorkehrungen zu treffen», sofern die Massnahmen in den Bereichen «Geld- und Kreditwesen», «öffentliche Finanzen» und «Aussenwirtschaft» nicht ausreichten (Abs. 3). Und er sagte Ja zu einem (eingeschränkten) Mitspracherecht der Bundesversammlung bezüglich der vom Bundesrat oder von der Nationalbank getroffenen Massnahmen: Dieses sollte gelten, wenn es in den Ausführungserlassen so vorgesehen sei (Abs. 9). Berichterstatter Werner Jauslin (FDP) präsentierte am 25. September 1974 diese Ergebnisse im Ständerat, nachdem sich die ständerätliche Kommission am 23. September 1974 ebenfalls mit ihnen befasst hatte, dieses Mal übrigens ohne Experten.<sup>137</sup> Er beantragte dabei im Namen der Kommission und in Übereinstimmung mit dem Bundesrat, Ja zu den Formulierungen des Nationalrats zu sagen, und nutzte die Gelegenheit, darauf aufmerksam zu machen, dass es eigentlich gar keine wesentlichen Differenzen mehr gebe. Bezogen auf Abs. 9 betonte er, dass die «Verantwortungsübernahme durch die Bundesversammlung» immer noch gewährleistet sei.<sup>138</sup>

Damit war der Weg zu den Schlussabstimmungen frei. Am 4. Oktober 1974 sagten der Ständerat mit 24 zu drei Stimmen und der Nationalrat mit 133 zu 16 Stimmen Ja zum neuen Beschlussentwurf mit insgesamt zehn Absätzen.<sup>139</sup> Der Beschluss wurde in der Volksabstimmung vom 2. März 1975 zwar von 53 Prozent der Stimmberechtigten angenommen, erreichte jedoch nicht das Ständemehr.

134 Votum von Ständerat Louis Guisan (Liberal-Evangelische Fraktion), AB, 12. Juni 1973, Geschäftsnummer 11543, S. 327.

135 AB, 17. September 1974, Geschäftsnummer 11543, S. 1153–1167, AB, 18. September 1974, Geschäftsnummer 11543, S. 1168–1175.

136 Votum von Nationalrat Robert Eibel (FDP), AB, 17. September 1974, Geschäftsnummer 11543, S. 1165.

137 Protokoll der Sitzung der ständerätlichen Kommission vom 23. September 1974, BAR E7296A#1994/333#235\*.

138 Votum von Ständerat Werner Jauslin (FDP), AB, 25. September 1974, Geschäftsnummer 11543, S. 479 f.

139 AB, 4. Oktober 1974, Geschäftsnummer 11543, S. 543, 1553.

## Schlussbemerkungen

Der mehrjährige Aushandlungsprozess um einen neuen Artikel 31<sup>quinquies</sup> in der Bundesverfassung lässt zwei Beobachtungen zu. Inhaltlich betrachtet zeigt der Aushandlungsprozess, dass zwischen dem ersten Entwurf und dem Bundesbeschluss lediglich die allgemeine politische Zielsetzung gleich geblieben war: Sämtliche Beteiligten wollten gegen Arbeitslosigkeit und Teuerung vorgehen. Parallel dazu kam es jedoch zu Erweiterungen, Ausdifferenzierungen und Neugewichtungen. Zentral war, dass der Massnahmenbereich ausgeweitet, die Möglichkeit, von der Handels- und Gewerbefreiheit abzuweichen, festgeschrieben und gleichzeitig die Rolle der Kantone gestärkt wurde. Bemerkenswert waren an den Diskussionen weiter die Begriffe, die verwendet wurden, um die jeweiligen Zielvorstellungen zu beschreiben. Die Kommission für Konjunkturfragen sprach von «Stabilisierungs-, Wachstums- und Umverteilungszielen», die Expertengruppe generell von der «Stabilisierung der Konjunktur» während das Parlament gleichermassen auf eine «Stabilisierung der Konjunktur» und eine «ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung» fokussierte.

Die «wissenschaftlichen Experten» spielten von der Formulierung des ersten Entwurfs bis zu den Debatten in den vorbereitenden Kommissionen des National- und Ständerats eine zentrale Rolle: Neben dem Delegierten für Konjunkturfragen waren sie es, die Grundlagen bereitstellten, konkrete Formulierungen einbrachten, Vorschläge zum Vorgehen machten und Fragen beantworteten. Besonders zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang Hans Würbler, der während des gesamten Aushandlungsprozesses mitarbeitete. Nicht zu unterschätzen ist auch die Rolle von Hugo Allemann, der als Delegierter für Konjunkturfragen über einen direkten Zugang zu «seinem» Bundesrat verfügte und die Verbindung der «wissenschaftlichen Experten» zu Verwaltung und Bundesrat organisierte. Grossen Einfluss hatte auch Bundesrat Ernst Brugger, der als Auftraggeber der Expertengruppe amtierte, den Vorsitz des Konsultativgremiums zur Auswertung der Vernehmlassung innehatte und ebenfalls in den Debatten der Kommissionen des National- und Ständerats anwesend war – übrigens in den Protokollen jeweils unter «Verwaltung» aufgeführt. Ihm kam der Part zu, immer dann die Notwendigkeit einer politisch ausgewogenen Lösung anzumahnen, wenn die Debatte drohte, zwischen allgemeinen Exkursen, juristischen Detailformulierungen und unzähligen Minderheits- oder Einzelanträgen zu stocken.

Aus der Perspektive des Aushandlungsprozesses werden zwei Punkte deutlich. Erstens war dieser klar strukturiert, und er definierte am Anfang gera-

dezu idealtypisch<sup>140</sup> jede Phase. Auch war klar, wer was tun musste. Die Kommission für Konjunkturfragen hatte die ökonomische Seite des Problems zu klären. Die Expertengruppe sollte aus dem Resultat dieser Arbeit eine juristisch abgesicherte Verfassungsgrundlage für den Bundesrat machen. Der Bundesrat musste diese Grundlage für eine Vernehmlassung nutzen und aus deren Resultaten einen dem politisch Machbaren verpflichteten Entwurf für einen Bundesbeschluss zuhänden des Parlaments formulieren. Das Parlament wiederum hatte auf der Basis dieses Entwurfs einen Bundesbeschluss für die Volksabstimmung vorzulegen. Es zeigte sich jedoch – und damit zum zweiten Punkt –, dass die ökonomische, juristische und politische Klärung der offenen Fragen nicht in je unterschiedlichen Phasen vorgenommen werden konnte. Zwar wurde der Prozess von den beteiligten Akteuren nie explizit infrage gestellt, sieht man von Hans Würzler ab, der in der ersten Phase mehr Zeit für die Grundlagenarbeiten verlangte. Allerdings wurde mit dem über mehrere Phasen andauernden Einbezug einzelner Experten und ihres Fachwissens geradezu darauf hingearbeitet, dass die je unterschiedlichen Vorstellungen dauerpräsent blieben. Auf diese Weise waren die Beteiligten gezwungen, alles immer wieder von Neuem und vor allem immer wieder grundsätzlich zu debattieren, ohne dass sie jedoch die Fragen klären konnten, die seit Beginn der 1960er-Jahre unbeantwortet waren.

Vor diesem Hintergrund kann auch das Scheitern in der Volksabstimmung gesehen werden: Zwar war es den Beteiligten gelungen, sich mehr oder weniger einvernehmlich darauf zu einigen, dass zusätzliche staatliche Eingriffe nötig seien und der Bund neue Kompetenzen erhalten solle. «Schluss mit der Notbremserie!», lautete das Gebot der Stunde.<sup>141</sup> Aus der Bearbeitung der politischen Grundsatzfrage resultierte jedoch eine Vorlage, die vor allem in der letzten Phase des Aushandlungsprozesses zu einem modularen Set mit zehn Absätzen gemacht wurde, welche die ohnehin bestehende Komplexität noch verstärkten und von denen, vereinfacht ausgedrückt, jeder eine kontrovers diskutierte Umsetzungsfrage sowie die dabei entstandenen Verständigungsprobleme symbolisierte. Die Vorstellung, wirtschaftswissenschaftliche Grundlagen plus Expertenentwürfe plus politische Zielvorstellungen ergäben einen Verfassungsartikel, hatte nur wenige Monate Bestand. Übrigens ganz im Gegensatz zur nächsten, diesmal überaus knappen Vorlage mit fünf Absätzen, die von einer Expertengruppe mit Nationalökonomern, Juristen und Politikern er-

140 Vgl. dazu Abb. 1.2: Das machteilende Entscheidungssystem der Schweiz, Bund, in: Vatter, Adrian 2014, S. 49.

141 Schweizerisches Aktionskomitee für eine ausgeglichene Wirtschaftsentwicklung: Der Verfassungsartikel für die Stabilitätspolitik. Zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 2. März 1975, Zürich 1975, BAR E7296#1994/333#236\*.

arbeitet und in der Volksabstimmung vom 26. Februar 1978 nicht nur mit 68 Prozent Jastimmen, sondern auch von allen Ständen angenommen wurde.<sup>142</sup>

## Bibliografie

- AB Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
- APS Année politique suisse
- AS Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen
- BAR Schweizerisches Bundesarchiv
- BBl. Bundesblatt
- BS Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen

Halbeisen, Patrick; Straumann, Tobias: Wirtschaftspolitik im internationalen Kontext, in: Halbeisen, Patrick; Müller, Margrit; Veyrassat, Béatrice (Hg.): Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert, Basel 2012, S. 983–1076.

Kirchgässer, Gerhard: Geschichte und wirtschaftspolitische Konzeption der Kommission für Konjunkturfragen, 8. März 2016, [www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen\\_Dienstleistungen/Publikationen\\_und\\_Formulare/konjunktur/hintergrundpapiere-2007/geschichte-und-wirtschaftspolitische-konzeption-der-kommission-f.html](http://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/konjunktur/hintergrundpapiere-2007/geschichte-und-wirtschaftspolitische-konzeption-der-kommission-f.html), Stand: 8. Juli 2016.

Kommission für Konjunkturfragen (Hg.): Ziele, Mittel und Träger der Konjunkturpolitik. Grundlegung und Vorschlag eines neuen Verfassungsartikels für Massnahmen zur Stabilisierung der Wirtschaft (Die Volkswirtschaft, Sonderheft Nr. 83), Bern 1972.

Lengwiler, Martin: Zwischen Verwissenschaftlichung, Politisierung und Bürokratisierung: Expertenwissen im schweizerischen Sozialstaat, in: Schweizerisches Bundesarchiv (Hg.): Studien und Quellen, Bd. 31, Zürich 2006, S. 167–190.

Ritzmann-Blickenstorfer, Heiner (Hg.): Historische Statistik der Schweiz, Zürich 1996.

Vatter, Adrian: Das politische System der Schweiz, Baden-Baden 2014.

<sup>142</sup> BBl. 1978, Geschäftsnummer 78.028, 18. April 1978, S. 1085–1090.



# Rechenschaft, Planung, Information

## Prozesse, Formen und Inhalte der Luzerner Staatsverwaltungsberichte

FLAVIAN IMLIG

Die Herausforderungen, vor denen Staat und Verwaltung im Untersuchungszeitraum dieses Bandes standen, waren einerseits geprägt durch eine Beschleunigung verschiedener gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklungen: Die Bevölkerung wuchs von den 1940er- bis in die 1970er-Jahre hinein massiv, praktisch bei Vollbeschäftigung vollzog sich ein Wandel der Wirtschafts- und Berufsstruktur, was als einer der Hintergründe der Bildungsexpansion betrachtet werden kann.<sup>1</sup> Bund, Kantone und Gemeinden hatten der Entwicklung mit einem massiven Ausbau primär in den Bereichen Infrastruktur und Bildung zu begegnen, wobei die Kantone einen wesentlichen Teil der Aufgaben übernahmen. Andererseits veränderte sich in der Schweiz wie in der gesamten westlichen Hemisphäre die Reflexion über und die Konzeption von Staat und Staatlichkeit: Die Übernahme der Verantwortung für wirtschaftliche Prosperität und soziale Wohlfahrt in den 1960er- und 1970er-Jahren führte zu einem neuen Staatsverständnis («golden-age nation state»)<sup>2</sup>. Die zeitgenössischen Vorstellungen von Staat und Verwaltung richteten sich zunehmend an Elementen rationaler Planung bei gleichzeitiger öffentlich-demokratischer Kontrolle aus.<sup>3</sup> Auf- und Ausbau staatlicher Verwaltung, verändertes Staatsverständnis, gewandelte Verwaltungsleitbilder sowie die mit den neuen Rationalitätsvorstellungen einhergehenden Modi der Informationsverarbeitung prägten spätestens seit den 1970er-Jahren auch die Kommunikationsstrukturen zwischen den staatlichen Gewalten und zwischen Staat und Öffentlichkeit.<sup>4</sup>

Im folgenden Beitrag werden Instrumente und Produkte staatlicher Rechenschaftslegung, Planung und Information am Beispiel des Kantons Luzern zwischen 1960 und 1980 untersucht. Dabei richtet sich die Analyse sowohl auf Inhalte und Formen dieser Instrumente als auch auf die Prozesse und die Argumentationen ihrer politischen und gesellschaftlichen Rezeption und Ver-

1 Eidgenössisches Statistisches Amt 1972; Schubert, Frank/Engelage, Sonja 2006.

2 Hurrelmann, Achim/Leibfried, Stephan/Martens, Kerstin et al. 2007, S. 3 f.

3 Bogumil, Jörg/Jann, Werner 2009.

4 Becker, Peter 2014.



arbeitung. Kantonsverwaltungen sind – im Unterschied zur Bundesverwaltung – eher selten Gegenstand historischer und sozialwissenschaftlicher Arbeiten. Während solche Arbeiten in den 1970er- und 1980er-Jahren primär die Bewältigung der oben beschriebenen Herausforderungen aus soziologischer, juristischer und ökonomischer Perspektive kritisch begleiteten, fokussieren die Arbeiten der letzten rund zwanzig Jahre meist die Struktur- und Organisationsreformen im Kontext von New Public Management.<sup>5</sup> In Abgrenzung davon ist dieser Beitrag einem quellenorientierten historiografischen Zugang verpflichtet und wirft einen politologisch inspirierten Blick auf kantonale Kommunikations- und Argumentationszusammenhänge.

### **Rationale Planung und öffentliche Kontrolle im Wohlfahrtsstaat**

In der internationalen Diskussion, die seit dem Zweiten Weltkrieg auch Verwaltungswissenschaft und -praxis der Schweiz wesentlich mitprägte, wird für die 1960er- und 1970er-Jahre aus soziologischer und politologischer Perspektive die Entstehung einer Konzeption festgestellt, in der dem Staat neue, umfangreiche Verantwortungsbereiche zugeordnet werden. Diese umfassen die Bereitstellung praktisch aller öffentlichen Güter wie Frieden und Sicherheit, Freiheit und Rechtssicherheit, demokratische Selbst- und Mitbestimmung sowie wirtschaftliche Prosperität und öffentliche Wohlfahrt. Dieser Wohlfahrtsstaat war in diesem Verständnis selbst Anbieter oder Produzent einer Vielzahl von öffentlichen Dienstleistungen wie etwa Bildung oder Infrastrukturentwicklung.<sup>6</sup> Zugleich wird aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive in jener Zeit der Wandel von einer klassisch-weberianischen Verwaltungsbürokratie zum aktiven Staat konstatiert. Auf der Grundlage der nach den Weltkriegen etablierten Prinzipien von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ist dieser planende, intelligente oder eben aktive Staat gekennzeichnet durch eine proaktiv-gestaltende Politik, bemüht um hohe Problemverarbeitungskapazität und steht nicht zuletzt am Ursprung der gemeinsamen Konzipierung von Politik und Verwaltung als politisch-administratives System. Durch die Wahrnehmung von Phänomenen wie steigendem Steuerungsbedarf oder wachsendem Aufgabenbestand sowie durch einen «Optimismus bezüglich der Möglichkeiten des Staates, umfassend und nachhaltig in gesellschaftliche Entwicklungen einzugreifen»,<sup>7</sup> wurde im aktiven Staat das Moment der Planung, ja eine regel-

5 Koller, Christophe 2013.

6 Sager, Fritz/Hurni, Pascal 2013; Hurrelmann, Achim/Leibfried, Stephan/Martens, Kerstin et al. 2007.

7 Jann, Werner/Wegrich, Kai 2010, S. 179.

rechte Planungseuphorie kultiviert. Damit waren einerseits konkrete Techniken im Umgang mit und in der Verarbeitung von Informationsbeständen im Hinblick auf zukünftige Entwicklungen gemeint. Planung wurde andererseits zur «Signalvokabel einer vermeintlich sachgerechten, der politischen Willkür entzogenen Politik, die der gewachsenen Komplexität der Entscheidungsstrukturen sowie der industriegesellschaftlichen Konvergenz Rechnung zu tragen schien».<sup>8</sup> Die Planungseuphorie jener Zeit kann durchaus als Höhepunkt funktionalistischer Vorstellungen «von Statistik als Herstellung von Transparenz und Rationalisierung politischer Entscheidungen durch das Verfügbar-Machen gesellschaftlicher Phänomene und Strukturen»<sup>9</sup> und zugleich als beginnender Prozess der Reflexion über die Konstruiertheit statistischer Daten und die Problematik des Bezugs darauf betrachtet werden. Beide Aspekte zeigten sich an der zunehmenden Ausrichtung an politischen Programmen mit entsprechendem Datenhintergrund. Zudem konstituierten sich in verschiedenen Zusammenhängen Themen, Akteure und Organisationen der politischen Information und Planung. Als Beispiele können hier für die Schweiz die verschiedenen ausseruniversitären Bildungsforschungs- beziehungsweise Bildungsplanungsstellen oder der gesamte Bereich der Raumplanung mit dem 1961 gegründeten Institut an der ETH und die Bemühungen in Richtung des ersten eidgenössischen Raumplanungsgesetzes in den 1970er-Jahren genannt werden.<sup>10</sup>

Der Ausbau zum Wohlfahrtsstaat war begleitet von einem Wandel in der öffentlichen und demokratischen Kontrolle des Staates und entsprechenden Rechenschaftsmechanismen. Dabei veränderten sich, wie ich am Beispiel des Kantons Luzern zeigen werde, die Prozesse, Formen und Inhalte der formalen, politischen Aufsicht der Exekutive durch die Legislative. Parallel dazu wurde Rechenschaft in dem Sinne öffentlich, dass Information und Kommunikation von Regierung und Verwaltung zunehmend auf eine breite Öffentlichkeit auszurichten waren.

In verschiedenen theoretischen Zugängen zu Nationalität, Nationalstaatlichkeit und Nationbuilding stellen föderalistische Staaten wie die Schweiz ein empirisches Korrektiv dar oder sie dienen sogar dem Nachweis der Inadäquatheit der entsprechenden Zugänge.<sup>11</sup> Gerade für die Schweiz kann auf eine stabile institutionelle Grundstruktur, weitgehende Autonomie der Kantone und damit auf eine ausgeprägte Gewaltentrennung zwischen Bund und Kantonen mit einer Vielfalt an substanziellen Kompetenzen verwiesen werden, über die Bund und Kantone weitgehend unabhängig voneinander verfügen. Dies

8 Van Laak, Dirk 2008, S. 317.

9 Köhler, Benedikt 2008, S. 94.

10 Gretler, Armin 2001; Koll-Schretzenmayr, Martina 2008.

11 Kaufmann, Eric 2011; Ipperciel, Donald 2011.

gilt für die 1960er- und 1970er-Jahre trotz der Feststellung eines zunehmenden Vollzugsföderalismus, einer intensiveren Mitwirkung der Kantone an der Bundespolitik, verbunden mit dem Phänomen des horizontalen oder kooperativen Föderalismus in Form interkantonaler Konkordate und Vereinbarungen.<sup>12</sup> Die Kantone stellen diejenige Staatsebene dar, auf der die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates in jener Zeit in vielen Bereichen hauptsächlich vorangetrieben und verwaltet wurde.

Die Entwicklung hin zum Wohlfahrtsstaat, die die Kantone und der Bund in den 1960er- und 1970er-Jahren durchliefen, war stets von kritischen Vorstellungen begleitet. Die Planungseuphorie war immer auch mit Erfahrungen des Scheiterns verbunden, die Planungen, beispielsweise im Hochschulbereich, wurden von der Realität überholt und die Steuerungsfantasien als solche entlarvt.<sup>13</sup> Parallel entwickelte sich eine dezidiert volks- und betriebswirtschaftliche Sicht auf den Staat, die sowohl international als auch innerhalb der Staaten zu fundamentalen Veränderungen der Konzeptionen von Staatlichkeit führen sollte. Im später unter anderem als New Public Management (NPM) bezeichneten Cluster von Ansätzen zur Arbeitsweise von Staaten beziehungsweise öffentlichen Verwaltungen ist diese auszurichten an drei Grundwerten: Effizienz, Transparenz und Resilienz. Teilweise wird heute mit Blick auf deutsche und internationale Entwicklungen auch von einem Wandel vom Wohlfahrts- zum Gewährleistungsstaat gesprochen.<sup>14</sup>

## Luzerner Verwaltungsgeschichte und Rechenschaftslegung

Der Kanton Luzern ist unter den 26 sehr unterschiedlichen Kantonen der Schweiz, die je eigene Besonderheiten in territorialer und historischer Hinsicht, aber auch bezogen auf die Staatskultur aufweisen, ein Kanton mittlerer Grösse mit einem Anteil von rund fünf Prozent an der gesamten Bevölkerung der Schweiz wie auch an den Kantonsangestellten sämtlicher Kantone.<sup>15</sup> Die kantonale Entwicklung im 20. Jahrhundert verlief nach einer gewissen Rückständigkeit im 19. Jahrhundert gerafft und intensiv. Damit bildeten sich gesamtschweizerische Entwicklungen, etwa bezogen auf Staat und Wirtschaftssystem, gesellschaftliche Zusammenhänge, Säkularisierung oder Veränderung

12 Broschek, Jörg 2011; Blatter, Joachim 2010; Criblez, Lucien 2008.

13 Bogumil, Jann 2009; Oelkers, Jürgen 2012; Gretler, Armin 2001; Weiss, Jacques 2001.

14 Power, Michael 2000; Hood, Christopher 1991; Eichhorn, Peter 2003; Proeller, Isabella/Schedler, Kuno 2011.

15 Koller, Christophe 2013.

der Lebensräume im Kanton Luzern besonders deutlich ab.<sup>16</sup> Die Entwicklung der wohlfahrtsstaatlichen kantonalen Verwaltung setzte nach dem Zweiten Weltkrieg ein und war zunächst geprägt durch einen quantitativen Ausbau und eine strukturelle Differenzierung. Zudem setzte sich wie andernorts eine Auffassung durch, die den Staat begriff «als Dienstleister, der in vielen Bereichen zentrale Aufgaben zu übernehmen und eine vorausschauende, planende Politik zu betreiben habe».<sup>17</sup> Mit den zunehmenden Aufgaben gingen eine Bereinigung der im 19. Jahrhundert entstandenen heterogenen kommunalen und regionalen Staatsstrukturen und eine wachsende finanzielle und aufgabenbezogene Verflechtung von Kanton und Gemeinden einher. Die Entwicklungen wurden im traditionell von Katholisch-Konservativen und Liberalen dominierten Kanton Luzern ab den 1960er-Jahren stets begleitet von politisch immer wieder aktualisierten Forderungen nach besseren und effizienteren Lösungen im staatlichen Apparat.<sup>18</sup>

Im Zentrum der Analyse stehen die Rechenschaftsberichte der Exekutive. Der kantonale Staatsverwaltungsbericht erschien erstmals für die Jahre 1848–1850 unter dem Titel «Bericht des Regierungsrates des Kantons Luzern an den Grossen Rat über die gesamte Staatsverwaltung» und markiert den Anfang der liberalen Ära im Kanton Luzern nach dem Sonderbundskrieg.<sup>19</sup> Ab dem Bericht für die Jahre 1869 und 1870 wurde er jeweils rückblickend über zwei Jahre erstellt. Obwohl sich das Format bis in die 1960er-Jahre kaum verändert hatte, war der Staatsverwaltungsbericht bis zu Beginn der 1960er-Jahre zu einem relativ umfangreichen Kompendium kantonaler und – primär in Bezug auf die Finanzen – auch kommunaler Tätigkeiten geworden. Die Staatsverwaltungsberichte der Luzerner Regierung dokumentierten damit auch die hohe Bedeutung der Verantwortung des Staates für die Ergebnisse regulatorischer und operativer Aktivitäten. Diese «Gewährleistungsverantwortung» («outcome responsibility»)<sup>20</sup> spielte während des ganzen Untersuchungszeitraums und darüber hinaus eine zentrale Rolle im Staatsverständnis, allgemein und bezogen auf das Fallbeispiel Luzern.

Im Staatsverwaltungsbericht unterbreiteten Regierung und Departemente dem kantonalen Parlament, das bis 2008 als Grosser Rat bezeichnet wurde, ein breites Spektrum an Informationen. Ein Schwerpunkt der Berichte der 1960er-Jahre lag auf der Finanzierung des massiven Infrastrukturausbaus in den Bereichen Verkehr, Bildung und Verwaltung. Die Finanzierung erfolgte haupt-

16 Hürlimann, Katja/Schmutz, Jürg 2013.

17 Galliker, Hans-Rudolf 2013, S. 173.

18 Ebd.

19 Bossard-Borner, Heidi 2008.

20 Reichard, Christoph/Röber, Manfred 2011, S. 168.

sächlich über die Aufnahme von Anleihen, wozu die Staatsverwaltungsberichte detaillierte Aufstellungen enthalten. 1964 heisst es dazu beispielsweise: «Bereits in den letzten Jahren wiesen wir darauf hin, daß die Finanzlage der Gemeinden vielfach zu Sorgen Anlaß gibt. Große Verpflichtungen sind für sie entstanden und werden auch in Zukunft entstehen. Wir erinnern an den Bau von Schulhäusern und Straßen und an die großen Lasten, die der Gewässerschutz auferlegt. Ein Ausdruck der Verschuldung ist die Aufnahme von Anleihen.»<sup>21</sup>

In den 1970er-Jahren fand eine Art Neukonzeption der politischen Planung, der Rechenschaftslegung und der Information statt. Die deutlich ausgebauten staatlichen Verantwortlichkeiten, die differenzierte Verwaltungsstruktur sowie frühe Formen wirtschafts- und marktinspirierter Leistungserbringung veränderten die Anforderungen an die Staatsverwaltungsberichte. Ein Staatsverwaltungsbericht sollte, so die parlamentarische Geschäftsprüfungskommission einleitend bei der Beratung des Berichts für die Jahre 1974/75, nicht mehr bloss über zeitlich Zurückliegendes Rechenschaft ablegen, sondern vielmehr Anlass sein, «die Departemente und einzelne Dienststellen auf ihre Arbeitsweise, Organisation und Funktionstüchtigkeit, kurz die aktuelle Verwaltungstätigkeit kritisch zu überprüfen».<sup>22</sup>

Die Staatsverwaltungsberichte wurden formal vom Regierungsrat des Kantons Luzern zuhanden des Grossen Rates verfasst und von diesem verabschiedet. Dazu war jeweils zu Beginn des Jahres, in dem ein Staatsverwaltungsbericht anstand, eine parlamentarische Kommission zu bestellen, die die Vorberatung des Berichts übernahm. Die nichtständige Kommission Staatsverwaltungsbericht wurde alle zwei Jahre neu bestellt, ihre personelle Zusammensetzung war damit nicht konstant. Die Zahl der Kommissionsmitglieder wurde 1970 von sieben auf dreizehn erhöht.<sup>23</sup> Letztmals bestellt wurde eine derartige Kommission 1974 für die Vorberatung des Berichts für 1972/73, der im Januar 1975 im Grossen Rat verabschiedet wurde.<sup>24</sup> Die Vorberatung des Staatsverwaltungsberichts für 1974/75 war das erste Geschäft der neuen, ständigen Geschäftsprüfungskommission, die im Dezember 1976 erstmals bestellt wurde, 21 Personen umfasste und 1977 ihre Arbeit aufnahm.<sup>25</sup> Die parlamentarische Behandlung der Staatsverwaltungsberichte stellte eine Art Ritual politischer Aufsicht über Regierung und Verwaltung dar und widerspiegelt damit gut die

21 STVB 1962/63, S. 20.

22 GR 1977, S. 388.

23 GR 1960, S. 17; GR 1970, S. 5. Die Erweiterung wurde 1965 mittels Motion der SP-Fraktion initiiert, über eine Teilrevision der Geschäftsordnung 1969 verwirklicht und 1970 abgeschlossen, vgl. GR 1970, S. 657; STVB 1966/67, S. 10; STVB 1968/69, S. 12.

24 GR 1974, S. 84; GR 1975, S. 13.

25 GR 1976, S. 715.

jeweils aktuellen Perspektiven, Anforderungen und Ansprüche an die Luzerner Verwaltungsberichterstattung.

Die Staatsverwaltungsberichte der Luzerner Regierung wurden 2002 abgelöst durch den sogenannten Geschäftsbericht, der seither Teil der jährlich publizierten Staatsrechnung ist.<sup>26</sup> Der letzte Staatsverwaltungsbericht wurde für die Jahre 2000/01 verfasst. Die Überführung der traditionellen Verwaltungsberichterstattung in die Staatsrechnung ging einher mit der Einführung der Prinzipien der wirkungsorientierten Verwaltung im Kanton Luzern, die 2000 politisch beschlossen wurde und seit 2005 flächendeckend umgesetzt ist.<sup>27</sup>

### **Rechenschaftslegung als Planungsanlass: Diskurse um die Verwaltungsberichte in den 1960er-Jahren**

Ein erstes wichtiges Thema rund um die Staatsverwaltungsberichte der Luzerner Exekutive in den 1960er-Jahren war das Bemühen um eine zeitnahe Berichterstattung und damit die zeitliche Rahmung des Rechenschaftsprozesses. Ein Berichtszyklus umfasste dabei eine Redaktionsphase bis zum Erscheinen des Staatsverwaltungsberichts, das Einsetzen der vorberatenden Kommission, die Phase der Sitzungen, Konsultationen und Exkursionen der vorberatenden Kommission sowie die parlamentarischen Beratungen und wurde abgeschlossen mit den Parlamentsentscheiden über den Bericht insgesamt und die damit verbundenen parlamentarischen Vorstösse. Insbesondere die Redaktionsphase beziehungsweise deren Dauer wurde im Dezember 1963 während der parlamentarischen Beratung des Staatsverwaltungsberichts für die Jahre 1960/61 intensiv diskutiert: Eine Anmerkung der vorberatenden Kommission aufnehmend, wurde im Grossen Rat ein Postulat formuliert, das eine frühere Publikation sowie eine zeitnähere Behandlung im Grossen Rat einforderte. Konkret sollte der Bericht spätestens drei Monate nach dem Ende der Berichtsperiode publiziert und innert dreier weiterer Monate im Grossen Rat behandelt werden. Damit wäre die damals übliche Zeitspanne zwischen dem Ende der Berichtsperiode und der parlamentarischen Beratung markant reduziert worden.<sup>28</sup> Der Regierungspräsident reagierte mit dem eindringlichen Hinweis auf die Notwendigkeit, im Staatsverwaltungsbericht bestimmte Ergebnisse der Staatsrechnung auszuweisen, was mit einem so knappen Zeitrahmen nicht möglich

<sup>26</sup> SR 2002.

<sup>27</sup> STVB 2000/01, S. 171; SR 2006, S. 39.

<sup>28</sup> Der Staatsverwaltungsbericht für die Jahre 1958/59 wurde im Juni 1961 vom Grossen Rat verabschiedet, derjenige für die Jahre 1960/61 gar erst im Dezember 1963, vgl. GR 1961, S. 234; GR 1963, S. 414.

wäre. Das Postulat wurde entsprechend angepasst und verabschiedet: Die Redaktionsphase sollte markant verkürzt werden und die Publikation des Staatsverwaltungsberichts spätestens sechs Monate nach dem Ende der Berichtsperiode erfolgen.<sup>29</sup>

Das Postulat führte zu einer regen Aktivität der für die Koordination und Publikation der Staatsverwaltungsberichte zuständigen Staatskanzlei und der Departementssekretariate, die einen Grossteil der Inhalte beizutragen hatten. Im Staatsverwaltungsbericht für die Jahre 1962/63 – nicht innert der Sechsmonatsfrist publiziert – wurde auf die Schwierigkeiten der Realisierung hingewiesen: «Bei Abfassung des vorliegenden Staatsverwaltungsberichtes hat sich gezeigt, daß es nicht allen Departementen möglich ist, uns bis Ende Juni 1964 ihre Beiträge vorzulegen. Der durch die Arbeitsüberlastung bedingte Rückstand einer einzigen Amtsstelle oder Abteilung kann die Drucklegung des gesamten Berichtes verzögern.»<sup>30</sup> Das Postulat wurde 1965 zwar abgeschrieben,<sup>31</sup> seine Umsetzung blieb aber auch in den Folgejahren schwierig. Im Januar 1968 wurden die Departementssekretäre eindringlich aufgefordert, «den Beitrag Ihres Departementes zum Staatsverwaltungsbericht für die Jahre 1966/67 bis spätestens den 30. April nächsthin der Staatskanzlei zu übermitteln».<sup>32</sup> Der entsprechende Staatsverwaltungsbericht wurde vom Grossen Rat im Oktober und November 1968 beraten und verabschiedet. In einem Brief an die Departementssekretäre verwies der Staatsschreiber im Januar 1970 erneut auf den parlamentarischen Auftrag, die Redaktionsphase des Berichts zu beschleunigen, und verortete gleichzeitig die Ursache der Verzögerungen bei den Departementen: «Die Abfassung der Beiträge der Departemente und Abteilungen wird erfahrungsgemäss zufolge der anderweitigen grossen Belastungen oft verzögert. Bei allem Verständnis für die Mühen der Berichterstattung, die überall zu leisten sind, darf aber wohl bemerkt werden, dass ein Hinausschieben die Arbeit bei allen Beteiligten nur erschwert. Es sei auch darauf hingewiesen, dass die Rechenschaftsberichte des Bundesrates und der Kantonsregierungen, die übrigens jedes Jahr erstattet werden, jeweils in den ersten Monaten des Jahres, spätestens im April, gedruckt herauskommen. Das dürfte auch in unserem Kanton anzustreben sein.»<sup>33</sup> Der Abgabetermin für die Departemente wurde auf den 15. März 1970 festgelegt und Ende Februar in einem weiteren Brief

29 GR 1963, S. 402–405.

30 STVB 1962/63, S. 16.

31 GR 1965, S. 169.

32 Brief der Staatskanzlei an die Departementssekretäre vom 11. Januar 1968, StALU, A1260/157.

33 Staatsverwaltungsbericht über die Jahre 1968 und 1969, Brief des Staatssekretärs an die Departementssekretäre, 9. Januar 1970, StALU, A1260/157.

nochmals bestätigt.<sup>34</sup> Das Manuskript des Berichts für die Jahre 1968/69 datierte schliesslich vom 20. Juli 1970 und lag damit erstmals zumindest in der Nähe der geforderten Sechsmonatsfrist.

Die Sekretariate der Departemente ihrerseits verorteten einen wesentlichen Teil der Beschleunigungsmöglichkeiten der Redaktionsphase anderswo: 1972 beklagten sie sich, dass die Zusammenstellung des Berichts auf der Ebene der Staatskanzlei und insbesondere bei der Druckerei zu lange dauere und ihre Bemühungen um eine frühere Berichterstattung quasi neutralisiere. Daraufhin schlug die Staatskanzlei einen Wechsel der Druckerei vor, der allerdings nicht realisiert wurde.<sup>35</sup>

Insgesamt konnte die Zeitspanne zwischen dem Ende der Berichtsperiode und dem Erscheinen des gedruckten Berichts in den 1970er-Jahren sukzessive verringert werden. Das im Prinzip 1965 abgeschriebene Postulat wurde de facto erst mit dem Bericht für die Jahre 1978/79, nachdem auch die 1976 eingesetzte Geschäftsprüfungskommission dahingehend Druck gemacht hatte, erstmals erfüllt.<sup>36</sup>

Mit der parlamentarischen Forderung nach einer zeitnäheren Rechenschaftslegung eng verbunden war eine inhaltliche Veränderung der Beratungen der Staatsverwaltungsberichte im Grossen Rat: Die retrospektiven Inhalte wurden in den legislativen Phasen des Berichtszyklus mit dem politischen Anspruch auf planungsbezogene und vorausschauende Politikgestaltung konfrontiert. Dem Parlament diene immer häufiger der Rückblick als Anlass zur Vorausschau. Damit ergab sich eine wachsende Diskrepanz zwischen den in den Staatsverwaltungsberichten repräsentierten Inhalten und den Themen der parlamentarischen Debatten.

Insbesondere die vorberatende Kommission stiess mehrere Vorhaben politischer Planung an: 1959 regte sie die «Aufstellung eines Programms über die Bauaufwendungen der nächsten Jahre im Straßenwesen und eines Tilgungs- und Finanzierungsplanes über die staatlichen Hochbauten» und zugleich eine Totalrevision des Strassen- und des Baugesetzes an.<sup>37</sup> Daraufhin wurden im Strassen-gesetz sogenannte Strassenbauprogramme inklusive Finanzierungsplänen vorgesehen.<sup>38</sup> Im Baudepartement wurde 1964 eine Planungsstelle für den gesamten Hochbaubereich eingerichtet, die in den folgenden Jahren eine intensive Raum-

34 Staatsverwaltungsbericht über die Jahre 1968 und 1969, Brief des Staatssekretärs an die Departementssekretäre, 25. Februar 1970, StALU, A1260/157.

35 Brief des stellvertretenden Staatsschreibers an den Regierungsrat, 29. März 1970, StALU, A1260/158; STVB 1970/71.

36 STVB 1978/79, S. 5.

37 STVB 1958/59, S. 11.

38 STVB 1960/61, S. 19; STVB 1962/63, S. 13.



Regional- und Ortsplanung aufbaute.<sup>39</sup> Im Rahmen der parlamentarischen Beratung des Staatsverwaltungsberichts für die Jahre 1962/63 wurde ein Postulat verabschiedet, das die Planung im Mittelschulbereich thematisierte: «Der Regierungsrat wird eingeladen, dem Großen Rat umgehend seine Pläne für den Ausbau des Schulwesens zu unterbreiten. Insbesondere interessiert sich der Große Rat für seine Konzeption im Mittelschulwesen (Kantonsschule, Mittelschulen auf der Landschaft, Seminarien). Durch diese Übersicht sollen neben den erzieherischen auch die organisatorischen und baulichen Probleme, die im Laufe der nächsten Jahre gelöst werden müssen, zur Diskussion gestellt werden.»<sup>40</sup> Hintergrund dafür war der Ausbau der kantonalen Mittelschulen in der Stadt Luzern und in den ländlichen Regionen, der sich teilweise bereits vor der Vollendung der Aus- und Neubauprojekte als quantitativ unzureichend herausstellte. Der 1965 teilweise und 1966 vollständig bezugsbereite Neubau der Kantonsschule in Tribtschen werde die Schülerinnen und Schüler bereits bei der Eröffnung nicht mehr fassen können, was die Gründung einer zweiten vollen Mittelschule unumgänglich mache, wurde 1966 konstatiert. Zudem drängten sich an drei von vier Standorten von Landmittelschulen Erweiterungs- und Neubauprojekte auf.<sup>41</sup> Zum Mittelschulwesen erschien noch 1966 ein umfassender Zustands- und Planungsbericht im Auftrag des Erziehungsrates. In der Lehrerinnen- und Lehrerbildung wurde 1967 die Vorlage zur Gründung eines zweiten Lehrerseminars in der Stadt Luzern als Ergänzung zum bestehenden Seminar in Hitzkirch durch einen ausführlichen Bericht begleitet.<sup>42</sup> Ein drittes ganz klar planungsbezogenes Postulat reichte die den Staatsverwaltungsbericht für die Jahre 1966/67 vorberatende Kommission ein. Sie forderte, die Frage der geschlossenen Fürsorge in die Gesamtplanung des Spital- und Pflegeheimwesens einzubeziehen, insbesondere im Hinblick auf die Schaffung regionaler Zweckverbände.<sup>43</sup>

Das Auseinanderdriften der Inhalte der Staatsverwaltungsberichte und der Themen ihrer parlamentarischen Beratung ist nicht nur durch den stärker planerisch vorausschauenden Grossen Rat, sondern auch durch eine hohe Konstanz der Inhalte und Formen in den Staatsverwaltungsberichten bedingt. Insbesondere die inhaltliche Grobstruktur veränderte sich bis in die 1970er-Jahre hinein nur marginal. Eine der wenigen grösseren Veränderungen auf der inhaltlichen Ebene war die Berichterstattung über die parlamentarischen Vorstösse. Angeregt von der den Staatsverwaltungsbericht für die Jahre 1958/59 vorberatenden Kommission wurden erstmals im folgenden Bericht für die

39 STVB 1964/65, S. 161.

40 GR 1965, S. 118.

41 STVB 1964/65, S. 189.

42 STVB 1966/67, S. 19.

43 STVB 1968/69, S. 25.

Jahre 1960/61 alle hängigen, nicht abgeschriebenen Motionen und Postulate der laufenden und der vergangenen Berichtsperiode aufgeführt.<sup>44</sup> Damit erhielt der Grosse Rat einen kompletten Überblick über erledigte und hängige Pendenzen von Regierung und Verwaltung. Bis 1970 wuchs dieser Teil des Berichts zu einer 24-seitigen Liste von 158 Motionen und 81 Postulaten an.<sup>45</sup> Wiederum angeregt von der vorberatenden Kommission, wurde diese grosse Menge an Informationen ab dem Bericht für die Jahre 1970/71 in die einzelnen Departementskapitel verschoben.<sup>46</sup>

Die um 1960 in den Staatsverwaltungsberichten ausschliesslich eingesetzten Präsentationsformen waren Text und Tabelle. Um Letztere entbrannte 1961 eine politische Diskussion: In der parlamentarischen Diskussion des Staatsverwaltungsberichts für die Jahre 1958/59 brachte die vorberatende Kommission ein Postulat ein mit der Aufforderung, zu prüfen, welche Tabellen weggelassen oder allenfalls in grösseren Zeitabständen in den Bericht aufgenommen werden könnten. Es wurde vom Grossen Rat angenommen.<sup>47</sup> Die Reaktion im folgenden Bericht für die Jahre 1961/62 fiel relativ knapp aus: «Wir haben das Tabellenmaterial, das unser Staatsverwaltungsbericht enthält, überprüft und halten dafür, daß die im vorliegenden Bericht enthaltenen Tabellen einen wertvollen Einblick in die Verwaltungstätigkeit unseres Staatswesens vermitteln und daher nicht weiter reduziert werden können. Es handelt sich dabei zum Teil um Ausschlüsse, für die kein anderes Publikationsmittel vorhanden ist.»<sup>48</sup> Dieser Einschätzung schloss sich der Grosse Rat 1963 an.<sup>49</sup> Tabellen blieben in den Staatsverwaltungsberichten ein wichtiges und häufiges Element. Ab 1970 sind eine zunehmend variantenreiche Gestaltung der Tabellen sowie die teilweise Verschiebung umfangreicher Tabellen in den Anhang zu beobachten. Eine weitere Anregung der vorberatenden Kommission betrifft den Wechsel von der traditionellen Frakturschrift zu einer modernen, serifenlosen Druckschrift und wurde im Staatsverwaltungsbericht für die Jahre 1962/63 erstmals realisiert.<sup>50</sup>

Während also die Inhalte der Staatsverwaltungsberichte im Kanton Luzern für die 1960er-Jahre relativ konstant bleiben, weisen die Debatten im

44 GR 1961, S. 225; STVB 1960/61.

45 STVB 1968/69, S. 8–31.

46 GR 1970, S. 475 f.; STVB 1970/71.

47 Der Vorstoss wird innerhalb der vorberatenden Kommission am 27. März 1961 von einem Kommissionsmitglied eingebracht, aber nicht weiter diskutiert. Er bezieht sich insbesondere auf die umfangreichen Tabellen zu den Gemeindefinanzen, vgl. GR 1961, S. 225–234; Protokoll der Verhandlungen der grossrätlichen Kommission zum Staatsverwaltungsbericht für die Jahre 1958/59, 27. März 1961, StALU, RZ 2/10.

48 STVB 1960/61, S. 20.

49 GR 1963, S. 407.

50 Ebd., S. 402; STVB 1962/63.

Grossen Rat auf einen Trend zur Zukunftsperspektive hin. Es scheint zunehmend der Fall zu sein, dass sich in der politischen Bearbeitung der zurückblickenden Berichte Fragen der zukünftigen politischen Gestaltung und damit der politischen Planung stellen. Noch erfolgt dies mit einer klaren Fokussierung der Kontrolle von Exekutive und Verwaltung durch das Parlament. Der Grosse Rat entwickelt aber sukzessive eine strategisch vorausschauende Lesart der traditionell retrospektiv gehaltenen Verwaltungsberichte.

### **Planung als Rechenschaftselement: Staatsverwaltungsberichte und Regierungsprogramme**

Die Publikation des ersten Regierungsprogramms 1972 markierte einen entscheidenden Wandel in den Prozessen der Rechenschaftslegung im Kanton Luzern: Mit den «Richtlinien für die Regierungspolitik in den Jahren 1972–1975» intendierte der Regierungsrat eine neue Form der politischen Rechenschaftslegung: einen Bericht über die Regierungstätigkeit am Schluss einer Amtsdauer.<sup>51</sup> Einer der massgeblichen Impulse dazu kam aus dem Grossen Rat, der während der Beratung des Staatsverwaltungsberichts für die Jahre 1968/69 sowohl die Frage einer vorausschauenden politischen Planung als auch diejenige einer Verknüpfung von Rechenschaftslegung und Planung in den Raum stellte. Über ein Postulat forderte das Parlament von der Regierung den Ausbau der vorausschauenden, programmatischen Elemente der Rechenschaftsberichte: «Der Staatsverwaltungsbericht ist im Sinne einer verbesserten Information auszubauen mit einem Bericht über die eigentliche Regierungstätigkeit. Es soll unter anderem umfassender als bisher über den Stand und die wirtschaftliche Entwicklung des Kantons sowie die Zusammenarbeit mit andern Kantonen (Konkordate, Fachkonferenzen) orientiert werden. Insbesondere sind Richtlinien für die zukünftige Politik der Regierung zu erlassen.»<sup>52</sup> Damit wurde eine alle Politikbereiche umfassende Planung als Element der Rechenschaft oder zumindest der Kommunikation zwischen Exekutive und Legislative eingefordert, nicht zuletzt im Kontext wachsender staatlicher Leistungsbereiche. Eine solche Planung war zugleich eine Weiterentwicklung der vorausschauenden Debatten um die Staatsverwaltungsberichte in den 1960er-Jahren. Das wesentliche Motiv der Regierung hinter den Richtlinien wurde in der Einleitung genannt: «Die Fülle der drängenden Aufgaben und die beschränkten Mittel unseres Staates erfordern eine Dringlichkeitsordnung. Die Regierungstätigkeit bedarf also der

<sup>51</sup> STVB 1970/71, S. 7.

<sup>52</sup> GR 1970, S. 475.

Planung. Diese beruht auf sachpolitischen Entscheiden und ist selber ein wichtiger Teil der Regierungsfunktion.»<sup>53</sup> Das Regierungsprogramm wurde weiter als ein Arbeitsinstrument definiert, das rein formal auch durch die Genehmigung des Parlaments keine rechtliche Verbindlichkeit erhalten würde. Hier wurde erstmals deutlich gemacht, dass die Oberaufsicht über Regierung und Verwaltung durch das Parlament im Prinzip nur die vollzogene Geschäftsführung umfasste und damit die im Verlauf der 1960er-Jahre durch vorberatende Kommission und Grossen Rat zunehmend akzentuierte Planungskompetenz prinzipiell bei der Regierung bleiben sollte. Zudem waren die Richtlinien nicht nur an den Grossen Rat, sondern auch an eine politische Öffentlichkeit gerichtet. Schliesslich wurde in den Richtlinien einleitend ein umfassendes Staatsverständnis umrissen: «Die mannigfachen Leistungen, die vom modernen Staat in allen Lebensbereichen erbracht und in zunehmendem Masse gefordert werden, kennzeichnen ihn als ›Leistungsstaat‹; sie erfordern eine möglichst wirtschaftliche, auf den Nutzeffekt ausgerichtete Organisation und Arbeitsweise. Die Eigenart unseres Staatswesens – körperschaftliche Gliederung in Bund, Kantone und Gemeinden –, die demokratische Regierungsform mit Sachentscheiden des Volkes und die Gewährleistung einer gesetzesmässigen Verwaltung bedingen indessen Organisationsformen und Verfahrensabläufe, die nicht allein dem materiellen Nutzeffekt dienen, sondern oft einen beträchtlichen Arbeits- und Zeitaufwand erfordern, den wir als unvermeidlichen Preis für die ideellen Werte unserer staatlichen Eigenart in Kauf nehmen müssen. Auch die beschränkte Finanzkraft unseres Kantons setzt dem reinen Leistungsdenken oft fühlbare Grenzen.»<sup>54</sup> Die eigentlichen Richtlinien stellen kurze Absichtserklärungen zu allen wichtigen Politikbereichen dar, die unterschiedlich konkret auf bevorstehende Aktionen hindeuten. In vielen Bereichen waren Planungsprojekte Inhalt der kommenden Regierungs- und Verwaltungstätigkeit, so etwa bei der Raumplanung, beim öffentlichen Verkehr, bei den Hochschulen oder beim Gewässerschutz. Obwohl in der Einleitung erwähnt, fehlen in praktisch allen Bereichen die Hinweise auf eine Priorisierung der einzelnen Projekte oder geplanten Tätigkeiten.

Im Februar 1972 wurde eine vorberatende Grossratskommission mit fünfzehn Mitgliedern bestellt, die den Bericht und die Richtlinien in einer ganztägigen Sitzung beriet.<sup>55</sup> Die fehlende Priorisierung beziehungsweise die spärlichen Hinweise auf Erledigungsfristen oder zeitliche Ziele waren ein Thema. Sehr präsent in diesen Diskussionen waren Anstösse zu weitergehender, vorausschauender Planung: Die Raumplanung sei intensiver anzugehen,

53 RRL 1972–1975, S. 3.

54 Ebd., S. 7.

55 GR 1972, S. 83.

ebenso die Koordination zwischen den Kantonen, die Finanzplanung oder die Überprüfung des land- und milchwirtschaftlichen Bildungswesens. In der Kommission wurde auch deutlich, dass die Richtlinien am Ende einer Legislatur rückblickend in einem Regierungsbericht wiederaufgenommen werden sollten. Die Kommission kam einstimmig zum Schluss, dem Grossen Rat die zustimmende Kenntnisnahme zu empfehlen, und überwies ein Postulat, in dem eine eindeutiger Dringlichkeitsordnung, eine gute Koordination der Richtlinien mit der Finanzplanung und eine übersichtlichere Darstellung zukünftiger Berichte gefordert wurde.<sup>56</sup> In der parlamentarischen Debatte im März 1972 gab, zusätzlich zu den Themen der Kommission, die Intention der Regierung zu Diskussionen Anlass, über den aktuellen Stand der Projekte nicht in den Staatsverwaltungsberichten, sondern erst am Ende der Legislatur zu berichten. In diesem Rechenschaftsbericht würde anhand der Regierungsrichtlinien auf eine Zeitspanne von vier Jahren zurückgeblückt werden. Ein solcher Bericht hätte aber einen unklaren Status zwischen den formal von der Legislative zu genehmigenden Staatsverwaltungsberichten und den Regierungsprogrammen, die formal der Zustimmung des Grossen Rates nicht bedurften, gehabt. Schliesslich wurden die Regierungsrichtlinien aber zustimmend zur Kenntnis genommen und das Postulat der Kommission unverändert überwiesen.<sup>57</sup> Insbesondere mit dem Postulat reagierte das Parlament kritisch auf den in diesem ersten Regierungsprogramm angelegten, neuartigen und zugleich paradoxen Modus der Rechenschaftslegung.

Im Staatsverwaltungsbericht für die Jahre 1972/73 wurde zwar einleitend Bezug genommen auf die Regierungsrichtlinien, er erschien aber, vom neuen Layout abgesehen, in der traditionellen Form.<sup>58</sup> In der Behandlung des Staatsverwaltungsberichts der Jahre 1974/75 sollte dagegen der Wandel in den Prozessen der Rechenschaftslegung vollzogen werden, auch bezogen auf die Frage, in welche Berichte welche Rechenschafts- und Planungselemente integriert werden sollten. Erarbeitet parallel zu den parlamentarischen Beratungen der Totalrevision des Parlamentsrechts, des Berichts zu den Regierungsrichtlinien sowie des Regierungsprogramms für die Jahre 1975–1979, wurde der Bericht in Erwartung der politischen Entscheide bewusst erst später verfasst und erstmals von der neu eingesetzten Geschäftsprüfungskommission beraten.<sup>59</sup>

<sup>56</sup> Protokoll der Sitzung der Kommission des Grossen Rates zur Prüfung des Berichtes über die Richtlinien für die Regierungspolitik in den Jahren 1972–1975, 25. Februar 1972, StALU, RZ 13/3.

<sup>57</sup> GR 1972, S. 137–141.

<sup>58</sup> STVB 1972/73.

<sup>59</sup> STVB 1974/75.

Der mit Spannung erwartete erste Bericht der Regierung zu den Regierungsrichtlinien von 1975 enthielt zu sämtlichen im Programm vorgesehenen Aktionen kurze Hinweise auf den je aktuellen Stand. So wurde in der Raumplanung auf zahlreiche neue und revidierte Ortsplanungen verwiesen, musste aber gleichzeitig beim kantonalen Richtplan aufgrund von Bundesbeschlüssen, Einsprachen und Koordinationsnotwendigkeiten eine Verzögerung eingestanden werden.<sup>60</sup> In der Debatte zu diesem Bericht nahm der Grosse Rat im März 1975 kaum inhaltlich Stellung, warnte aber davor, «den Rechenschaftsbericht inhaltlich zu einem zweiten Staatsverwaltungsbericht werden zu lassen».<sup>61</sup> Der Nutzen des Berichts wurde insgesamt infrage gestellt und der betriebene Aufwand als unverhältnismässig bezeichnet. Schliesslich wurde der Vorschlag gemacht, die Staatsverwaltungsberichte als Information zuhanden der Legislative zu gestalten, mit den Berichten zum Regierungsprogramm dagegen die Bürger anzusprechen.<sup>62</sup>

In ihrem zweiten Regierungsprogramm, das die Jahre 1975–1979 abdeckte, schlug die Regierung eine Neukonzeption des Rechenschafts- und Planungsprozesses vor. Die Rechtfertigung des Regierungsprogramms sollte in den Staatsverwaltungsbericht verschoben werden. Die Staatsverwaltungsberichte sollten nicht mehr im Zweijahresrhythmus, sondern jährlich erscheinen.<sup>63</sup> Damit wurde vonseiten der Exekutive die in den 1960er-Jahren sukzessive entwickelte Doppelfunktion der Staatsverwaltungsberichte von zurückblickender Rechenschaftslegung und auf die Zukunft gerichteter Planung erstmals explizit gemacht: «Wenn bereits ein Jahr nach der Beratung des Regierungsprogramms, im Rahmen des umfassenden Rechenschaftsberichts über die gesamte Staatsverwaltung, auch über unsere Regierungspolitik Bericht erstattet wird, wird dem Parlament im Rahmen seiner Oberaufsicht eine «mitschreitende Kontrolle» ermöglicht. Wir sehen darin ein geeignetes Mittel, das «Führungsgespräch», das mit der Beratung des Regierungsprogrammes zwischen Regierung und Grosse Rat eingeleitet wird, fortzuführen.»<sup>64</sup> Dem Vorschlag eines jährlichen, integrierten Staatsverwaltungsberichts stimmte die vorberatende Kommission zu und sie verstärkte dessen Verbindlichkeit noch: «Der Regierungsrat wird, gemäss seinem Vorschlag im Regierungsprogramm, ersucht, anstelle eines besonderen Rechenschaftsberichts über die Regierungstätigkeit einen alljährlichen Staatsverwaltungsbericht zu erstatten. Im alljährlichen Staatsverwaltungsbericht ist auch über den Stand der Planung oder der

60 GR 1975, S. 198 f.

61 Ebd., S. 223.

62 Ebd., S. 225.

63 RRP 1975–1979.

64 Ebd., S. 5.

Realisierung von Programmpunkten Bericht zu erstatten.»<sup>65</sup> Die Kommission bekräftigte zudem die Relevanz des Programms, das durch eine vertiefte parlamentarische Auseinandersetzung eine Chance darstelle, «unserer [des Grossen Rats] Führungsverantwortung und dem Primat gegenüber Regierung und Verwaltung gerecht zu werden», sowie der Information der Bevölkerung diene.<sup>66</sup> Der Grosse Rat stimmte der vorberatenden Kommission grundsätzlich zu und befürwortete damit einen jährlichen Staatsverwaltungsbericht.<sup>67</sup> Allerdings war damit die Umstellung auf eine jährliche Berichterstattung über Regierungsprogramm und Staatsverwaltung noch nicht entschieden.

Mit der Totalrevision des Parlamentsrechts, bestehend aus einer Verfassungsänderung sowie einem neuen Grossratsgesetz und einer neuen Geschäftsordnung für den Grossen Rat, wurden drei die Rechenschaftslegung betreffende Fragen bearbeitet. Erstens sollte eine allgemeine Intensivierung der Zusammenarbeit des Parlaments mit Regierung und Verwaltung erreicht werden. Teilweise sollte der politische Einfluss des Grossen Rates, dessen Rückgang konstatiert wurde, wieder gesteigert werden. Von «der übertriebenen Beschäftigung mit dem Détailkram» entlastet, sollte «das Parlament [...] wieder vermehrt das Zentrum der politischen Diskussion, der Debatten über die Regierungstätigkeit, Rechenschaft, ein Umschlagplatz der Meinungen, ein Barometer der Stimmungen, ein Ort der Aktualität sein».<sup>68</sup> Zweitens war die Einführung einer ständigen Geschäftsprüfungskommission, die auch die Vorberatung der Staatsverwaltungsberichte übernimmt, Teil der Vorlage. Drittens wurde in der Geschäftsordnung der Erscheinungsrhythmus der Staatsverwaltungsberichte definiert.<sup>69</sup> Dieser und die Integration der Rechenschaftslegung ins Regierungsprogramm waren bereits in der Kommission, die mit der Vorberatung der Revision betraut wurde, umstritten. Die Kommission entschied sich für die Beibehaltung des Zweijahresrhythmus. Dem stimmte der Grosse Rat nach intensiven Debatten im Juni 1976 zu und lehnte zugleich einen Eventualantrag ab, der die Berichterstattung über das Regierungsprogramm auch im zweijährlich erscheinenden Staatsverwaltungsbericht ermöglicht hätte.<sup>70</sup> Damit wurde der gerade drei Monate alte, prinzipielle Entscheid zugunsten eines integrierten, jährlichen Staatsverwaltungsberichts nicht in die Geschäftsordnung überführt. Die integrative Funktion des Staatsverwaltungsberichts als Instrument zurückblickender Rechenschaftslegung und auf die Zukunft

65 GR 1976, S. 137.

66 Ebd., S. 133.

67 Ebd., S. 138.

68 Eintretens-Votum der CVP, 5. April 1976, StALU, RZ 23/3, S. 3 f.

69 GR 1976, S. 208–210.

70 Ebd., S. 346.

gerichteter Planung wurde nicht realisiert. Das Parlament – und dies ist rückblickend überraschend – entschied sich 1976 dagegen, die in den 1960er-Jahren sukzessive entwickelte, Verknüpfung von traditioneller Rechenschaft mit vorausschauender Planung formal zu vollziehen. Der folgende Staatsverwaltungsbericht für die Jahre 1974/75 wurde mit dem neuen Parlamentsrecht zwar zum ersten Geschäft der Geschäftsprüfungskommission, markierte aber einen deutlich geringeren Wandel des Rechenschaftsprozesses, als die Regierung in den Regierungsprogrammen von 1972 und 1976 vorgesehen hatte.

Mit der ausbleibenden Integration von Rechenschaftslegung und Planung in den Staatsverwaltungsberichten veränderten sich deren Inhalte in den 1970er-Jahren nicht plötzlich, sondern erfuhren nach und nach Neu- und Umstrukturierungen, sukzessive Ergänzungen und insgesamt eine Straffung. Einen ersten Vorstoss bezüglich der Struktur der Berichte lancierte die vorberatende Kommission 1972. Es wurde festgestellt, «dass der Staatsverwaltungsbericht zwar als umfassend und gut bezeichnet werden darf», es aber zu begrüßen wäre, «wenn der systematische Aufbau des Berichtes noch verbessert würde».<sup>71</sup> Das Anliegen konnte bereits im Bericht für die Jahre 1972/73 teilweise realisiert werden. Allerdings sprachen sich Regierung und Verwaltung gegen eine weitergehende Vereinheitlichung der Berichtsstruktur, etwa analog zur Staatsrechnung, aus.<sup>72</sup> Die neue Geschäftsprüfungskommission reichte mit der Beratung ihres ersten Berichts 1977 ein Postulat ein, das die Idee des ein Jahr zuvor abgelehnten Eventualantrags wiederaufnahm: Die Regierungsprogramme sollten näher mit dem Staatsverwaltungsbericht zusammengebracht und in diesem sollte über den aktuellen Stand der einzelnen Punkte des Regierungsprogramms informiert werden, ohne jedoch den Berichtsrythmus zu verändern.<sup>73</sup> Das Postulat wurde vom Grossen Rat überwiesen<sup>74</sup> und im Staatsverwaltungsbericht für die Jahre 1978/79 erstmals umgesetzt.<sup>75</sup> Mit dem so doch durchgesetzten Einbezug von Informationen zum Stand des Regierungsprogramms kam eine neue Kategorie von Inhalten hinzu. Zunächst wurden die in den Departementskapiteln enthaltenen Hinweise auf Punkte des Regierungsprogramms lediglich fett ausgezeichnet.<sup>76</sup> Im Staatsverwaltungsbericht für die Jahre 1982/83 wurden die relevanten Punkte aus dem Regierungsprogramm

71 Protokoll der Sitzung der Kommission des Grossen Rates für die Behandlung des Staatsverwaltungsberichtes über die Jahre 1970 und 1971 vom 6. Oktober 1972, StALU, RZ 13/12, S. 22.

72 STVB 1972/73.

73 Eintretensreferat zum Staatsverwaltungsbericht 1974/75, 28. Juni 1977, StALU, RZ 24/6; STVB 1976/77, S. 9.

74 GR 1977, S. 400.

75 STVB 1978/79.

76 Ebd.



erstmalig den Kapiteln der Departemente vorangestellt, im Bericht für die Jahre 1988/89 erfolgte eine grafische Neugestaltung mit deutlicher Auszeichnung der Teile des Staatsverwaltungsberichts, welche Rechenschaftslegung bezüglich des Regierungsprogramms beinhalten.<sup>77</sup> Der Staatsverwaltungsbericht für die Jahre 1978/79 war vom Umfang und der Detailliertheit her deutlich knapper gestaltet als frühere Berichte.<sup>78</sup> Die inhaltliche Verknüpfung mit dem Regierungsprogramm wurde in den Folgejahren immer stärker als strukturierendes und inhaltlich straffendes Element der Staatsverwaltungsberichte eingesetzt. Meist erfuhr die diejenigen Inhalte, die keinen auszuzeichnenden Bezug zum Regierungsprogramm hatten, die deutlichsten Kürzungen.

Die in den Berichten vorfindbaren Formen der Berichterstattung entwickelten sich vor dem Hintergrund der Planungsintentionen der 1960er-Jahre weiter. Die den Staatsverwaltungsbericht vorberatende Kommission brachte 1970 ein Postulat ein mit der Anregung, bestimmte Informationen in künftigen Staatsverwaltungsberichten grafisch darzustellen. In der Begründung während der Parlamentsdebatte wurde der Planungsbezug einerseits, die Wichtigkeit von Daten andererseits deutlich: «Die bei den verschiedenen Departementen aufgeführten Statistiken sind sehr wertvoll. Sie würden aber noch gewinnen, wenn sie zum Teil als Grafiken gestaltet würden. So könnten daraus die Tendenzen abgelesen werden. Der Regierungsrat wird beauftragt, diesem Wunsche beim nächsten Staatsverwaltungsbericht und allenfalls bei andern Vorlagen und Berichten an den Großen Rat zu entsprechen.»<sup>79</sup> Der Staatsverwaltungsbericht für die Jahre 1970/71 enthielt denn auch erstmalig grafische Abbildungen.<sup>80</sup> Die grafische Darstellung von Zeitreihen in Liniendiagrammen wurde in den Folgeberichten zu einer der häufigsten Darstellungsformen entsprechender Informationen. Insbesondere im Bau- und im Polizeiwesen wurden solche Diagramme gehäuft eingesetzt: Entwicklungen des sozialen Wohnungsbaus, von Wohnungssanierungen im Berggebiet, von privater und öffentlicher Bautätigkeit, Fürsorgebeiträgen, Verkehrsunfällen oder dem Motorfahrzeugbestand wurden so dargestellt. Ergänzend kam die Präsentation von ähnlichen Daten in Form von Balkendiagrammen hinzu, und zwar erstmalig im Bericht für die Jahre 1976/77.<sup>81</sup> Die Diagramme wurden zunehmend differenzierter in der Datendarstellung und variantenreicher, was die grafische Realisierung betraf. Im Bericht für die Jahre 1972/73 wurde erstmalig durch die Kombination verschiedener Datenbestände eine Projektion in die Zukunft zumindest angedeu-

77 STVB 1982/83; STVB 1988/89.

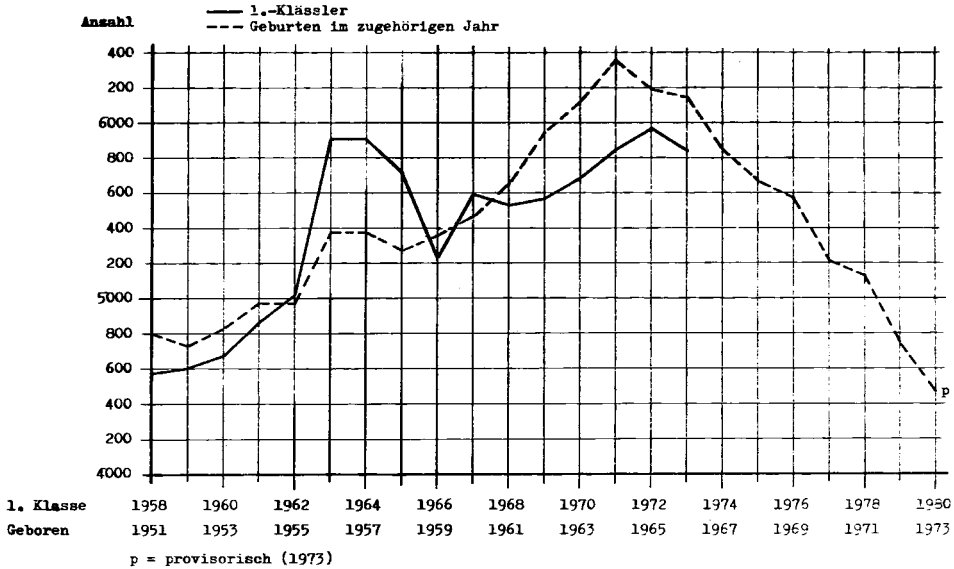
78 STVB 1978/79.

79 GR 1970, S. 475.

80 STVB 1970/71.

81 STVB 1976/77.

Abb. 1: Entwicklung der Geburten- und Schülerzahlen im Kanton Luzern (STVB 1972/73, S. 64).



tet: Das entsprechende Diagramm kombinierte die Anzahl Geburten mit der Anzahl Schülerinnen und Schülern in der ersten Primarschulklasse und damit einen der im internationalen und nationalen Kontext dieser Zeit beobachtbaren Planungsindikatoren (Abb. 1).<sup>82</sup> Ergänzend zu den hauptsächlich in Diagrammen dargestellten Zeitreihen, wurde im Bericht für die Jahre 1980/81 erstmals ein Kantonsvergleich grafisch dargestellt.<sup>83</sup>

Die wachsende Vielfalt der gestalterischen Mittel kann durchaus im Zusammenhang mit den nachfolgend beschriebenen Veränderungen der Adressatenschaft öffentlicher Berichte gesehen werden. Allerdings scheint der Einsatz grafischer Mittel quantitativ Ende der 1970er-Jahre bereits seinen Zenit erreicht zu haben. Die inhaltliche Straffung der Staatsverwaltungsberichte ab 1980 betraf auch die grafischen Elemente.<sup>84</sup> Im letzten Staatsverwaltungsbericht für die Jahre 2000 und 2001 sind gar keine grafischen Elemente mehr enthalten. Damit waren die Präsentationsformen, wie in den 1960er-Jahren, wieder auf Text und Tabellen reduziert.<sup>85</sup>

82 STVB 1972/73.

83 STVB 1980/81.

84 STVB 1978/79.

85 STVB 2000/01.

Die für die 1960er-Jahre entwickelte These einer zunehmend vorausschauenden Lesart der Rechenschaftsberichte durch den Grossen Rat lässt sich für die 1970er-Jahre in dreierlei Hinsicht fortschreiben. Erstens werden zunehmend Instrumente der politischen Planung implementiert, auf höchster Ebene die Regierungsprogramme. Zweitens ist diesen ein Modus der Rechenschaftslegung inhärent, der nicht unbedingt mit dem traditionellen kongruent ist. Er bezieht sich nicht mehr ausschliesslich auf vergangenes exekutives Handeln, sondern auch auf intendiertes und geplantes. Damit sind auch Nichtaktivitäten oder unvollständige Tätigkeiten nachzuweisen und Planung wird ein Teil des rechenschaftspflichtigen Handelns der Exekutive. Zugleich werden die Rechenschaftsberichte ab 1972 sukzessive stärker durch die Planungsinstrumente strukturiert. Im Vergleich zur klassischen Rechenschaftslegung ergibt sich daraus eine hohe Relevanz der Planung.

Drittens kann die planungsbezogene Rechenschaft als Modus der Information einer breit definierten Öffentlichkeit gedeutet werden. In einem Wohlfahrtsstaat mit breitem Leistungsangebot wird die Rechenschaftslegung zunehmend auf gesellschaftliche Adressaten ausserhalb des politischen Betriebs ausgeweitet. Diesem Aspekt, der in den Quellen an vielen Stellen auftaucht, soll im Folgenden nachgegangen werden.

## Öffentlichkeit als Adressat von Rechenschaft

Mitte der 1960er-Jahre wurde in den Debatten um die Staatsverwaltungsberichte neben der Forderung nach planungsbezogener Politikgestaltung ein zweiter, zusätzlicher Anspruch angemeldet: der nach einer Intensivierung und Professionalisierung der Information der Öffentlichkeit im Allgemeinen und der Medien im Besonderen. Als einer der Ausgangspunkte dieser Diskussion im Kanton Luzern kann eine 1966 eingereichte und 1968 an den Regierungsrat überwiesene Motion mit folgendem Wortlaut betrachtet werden: «Der Regierungsrat wird aufgefordert, die Informationspraxis der kantonalen Behörden gegenüber dem Grossen Rat und der Öffentlichkeit durch folgende Massnahmen zu verbessern: 1. Schaffung einer zentralen Informations- und Dokumentationsstelle für den Grossen Rat und die Presse, 2. Einrichtung eines Pressedienstes mit Informationen aus Verwaltung, Erziehungsrat sowie großrätlichen und andern Kommissionen, 3. Überprüfung und Intensivierung der Information durch Gerichts- und Polizeibehörden.»<sup>86</sup> Unter anderem als Reaktion auf diese Motion erliess der Regierungsrat 1969 erstmals Richtlinien für die Informationspraxis der Regierung und

86 GR 1966, S. 121.

der Verwaltung. In diesen zunächst als provisorisch bezeichneten Richtlinien wurden einerseits die Medienvertreter definiert, die die periodischen Mitteilungen der Verwaltung erhalten sollten, andererseits das Instrument der Presseaudienzen eingeführt. Mit diesen im Dreimonatsrhythmus vorgesehenen Aussprachen zwischen Regierungsrat und Pressevertretern wurde neben den Pressekonferenzen der Departemente ein weiterer Informationsweg eröffnet.<sup>87</sup> Diese Entwicklungen im Kanton Luzern waren eingerahmt durch einen allgemeinen Diskurs darüber, wie sich Volksvertreter und Öffentlichkeit über die vielfältiger und umfangreicher werdenden Staatstätigkeiten informieren könnten, und zwar zusätzlich zu beziehungsweise losgelöst von den Rechenschaftsprozessen. Entsprechend dem wohlfahrtsstaatlichen Verständnis wurde dies wiederum als Funktion des Staates definiert. Die provisorischen Richtlinien wurden 1972 abgelöst durch definitive, die primär den Rahmen der Pressearbeit von Staatskanzlei, Departementen, Mitgliedern der Exekutive und Amtsvorständen definierten. Ausserdem wurden mittels der Richtlinien der Informationsdienst der Staatskanzlei geregelt, eine Dokumentationsstelle geschaffen, eine Informationskommission bestehend aus einem Regierungsrat, dem Staatsschreiber, einem Departementssekretär und drei Pressevertretern eingesetzt sowie die Presseaudienzen in halbjährliche Informationsgespräche umgewandelt.<sup>88</sup>

Der allgemeine Diskurs über die Information der Öffentlichkeit durch und über den Staat stand auch in Verbindung mit der zunehmend autonomen Erbringung traditionell staatlicher Leistungen durch staatliche, später auch private Akteure und der Implementation wirtschafts- und marktinspirierter Steuerungsinstrumente.<sup>89</sup> So wurde etwa vom Regierungsrat mehrfach darauf hingewiesen, dass bereits seit 1973 die Departemente, Amtsstellen und verschiedene Anstalten sogenannte Vollzugsgeschäfte selbständig erledigten und ihre Tätigkeiten nicht mehr zwingend in den Rechenschaftsberichten auftauchten.<sup>90</sup>

Die allgemeine Debatte über die Information der Öffentlichkeit durch den Staat setzte sich innerhalb der Departemente fort. Exemplarisch dafür können die Bemühungen um eine «volksgerechtere Information über die Anstrengungen im Erziehungswesen»<sup>91</sup> angeführt werden, die 1972 zum «Mitteilungsblatt» des Erziehungsdepartements führten. Das «Mitteilungsblatt» löste den amtlichen Teil im «Luzerner Schulblatt», dem offiziellen Organ des Leh-

87 STVB 1968/69, S. 5.

88 Richtlinien für die Information der Öffentlichkeit durch den Regierungsrat und die kantonale Verwaltung vom 17. Januar 1972, StALU, A689/22; STVB 1972/73.

89 Bogumil, Jörg 2011; Reichard, Röber 2011.

90 STVB 1978/79.

91 Protokoll der Sitzung der Kommission des Grossen Rates für die Behandlung des Staatsverwaltungsberichtes über die Jahre 1970 und 1971 vom 29. November, StALU, A 1260/158, S. 7.

rervereins des Kantons Luzern, sowie die unregelmässigen Kreisschreiben des Erziehungsdepartements ab. Diese beiden Kanäle wurden als zur umfassenden Information aller im Erziehungsbereich beteiligten Akteure nicht mehr genügend taxiert.<sup>92</sup> Ironischerweise führte die Einführung des amtlichen «Mitteilungsblattes», das einem breiten Adressatenkreis kostenlos zugestellt wurde, 1973 mittelbar zur Einstellung des vom Lehrerverband und damit privat getragenen «Schulblattes», das die Lehrpersonen abonnieren mussten.<sup>93</sup>

Ihre Fortsetzung fand die Debatte über die Information der Öffentlichkeit in den Auseinandersetzungen rund um den Rechenschaftsbericht zum Regierungsprogramm 1972–1975, in denen die Öffentlichkeit erstmals als relevante Adressatin politischer Rechenschaftsberichte Erwähnung fand.<sup>94</sup> Im neuen Grossratsgesetz von 1976 war die Information der Öffentlichkeit ebenfalls Thema: Es wurde festgelegt, wer zu welchem Zeitpunkt die Medienvertreter über die Beratungen von Parlament und Kommissionen unterrichten sollte und welche Informationen dem Sitzungsgeheimnis unterliegen sollten.<sup>95</sup> Der Grosse Rat verabschiedete 1979 ein Postulat der Geschäftsprüfungskommission, das eine Verbesserung der Information der Öffentlichkeit forderte.<sup>96</sup> Obschon die vom Regierungsrat vorgeschlagene Umstellung der Staatsverwaltungsberichte auf einen Jahresrhythmus, die auch eine stärkere Ausrichtung auf die Öffentlichkeitinformation beinhalten sollte, nicht durchgesetzt werden konnte, brachte sie doch die allgemeine Öffentlichkeit deutlicher als Adressatin der Regierungsprogramme und der Staatsverwaltungsberichte in die Rechenschaftsprozesse ein.

Die Informationsdienstleistungen des Kantons Luzern erfuhren ab 1972 einen stetigen Um- und Ausbau: Die Informationsgespräche des Regierungsrates mit der Presse fanden regelmässig statt, die Informationskommission wurde in mehreren Schritten erweitert, um auch überregionale Medien sowie Radio und Fernsehen einzubinden. Der Personalbestand der Informationsdienste wurde sukzessive erweitert und die Aufgaben wurden differenziert. So wurde ab 1981 ein Mitarbeiter der Staatskanzlei mit der Aufgabe betraut, die Ergebnisse von Informationsanliegen der Parlamentsmitglieder gegebenenfalls einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Ab 1973 wurde das «Luzerner Kantonsblatt» reorganisiert mit dem Ziel, den Zugang zu den Amtsdruckschriften durch eine zweckmässige Gliederung und eine klare Gestaltung zu

92 Protokoll des Regierungsrates des Kantons Luzern, Sitzung 16. Oktober 1972, Nr. 3763, StALU, A 696/558.

93 Luzerner Neuste Nachrichten, 20. Februar 1973, StALU, A696/558.

94 GR 1975, S. 225.

95 GR 1976, S. 220.

96 STVB 1978/79.

vereinfachen.<sup>97</sup> Die Intention breiter Kommunikation staatlichen Handelns zuhanden der Öffentlichkeit führte zu einer gewissen Unübersichtlichkeit, was die Kommunikationsmittel und -produkte betraf. Ab 1977 setzte deshalb der Regierungsrat, ausgehend von einem Postulat der Geschäftsprüfungskommission, fest, dass «besondere Rechenschaftsberichte [...] von kantonalen Dienststellen nur mit ausdrücklicher Zustimmung des Regierungsrates herausgegeben werden» dürfen.<sup>98</sup> Ab 1982 wurden sämtliche Botschaften von Regierung und Verwaltung an Parlament und Bevölkerung durch eine Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte eingeleitet.<sup>99</sup>

Obschon Kommunikation mit der Öffentlichkeit, primär verstanden als intensive Zusammenarbeit mit der Presse, nicht ohne Weiteres mit Rechenschaftslegung zuhanden des formal als Aufsichtsgremium fungierenden Grossen Rates gleichgesetzt werden kann, ist zumindest eine Annäherung der beiden Phänomene zu beobachten. Gerade das allgemeiner und strategischer ausgerichtete Instrument der Regierungsprogramme wurde offensichtlich für einen breiteren Adressatenkreis konzipiert und machte auch die Staatsverwaltungsberichte bezüglich Struktur und inhaltlicher Gestaltung für eine breitere Leserschaft zugänglicher.

## Fazit

Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates mit einer Fülle staatlicher Aufgaben und einer hohen Relevanz rationaler Planung und Gestaltung bildet sich im Kanton Luzern nicht nur direkt in den Prozessen, Inhalten und Formen der Rechenschaftslegung durch Exekutive und Verwaltung ab. Vielmehr entsteht ein Grossteil der Planungsintentionen im Rahmen der politischen Rechenschaftsprozesse. Die strategischen Planungsfunktionen werden zunehmend komplementär zu den klassischen, eher operativen Rechenschaftsfunktionen gedacht. Damit verbunden aktualisiert die Legislative mehrmals die Forderung nach einer schlanken und trotzdem umfassenden Information durch Exekutive und Verwaltung und stellt damit die Frage nach den «checks and balances» zwischen Legislative und Exekutive immer wieder neu. Im Hintergrund stehen dabei durchaus auch Befürchtungen einer Deparlamentarisierung<sup>100</sup> durch ein wachsendes Ungleichgewicht zwischen sich differenzierender und professionalisierender Verwaltung und dem Laienparlament. Die Rechenschaftsberichte

97 STVB 1980/81.

98 STVB 1976/77, S. 9.

99 STVB 1982/83.

100 Rehbinder, Manfred 2009.

verändern sich mit und durch die verschiedenen Projekte politischer Planung. Und trotzdem setzt sich im Fall von Luzern die Idee der Komplementarität von Rechenschaftslegung und politischer Planung eben gerade nicht durch. Eine Verdichtung in Richtung rein politprogrammatischer oder aber finanzbezogener Rechenschaftslegung findet sukzessive in den traditionellen Formen, nicht aber im Rahmen einer Rechenschaftsreform statt. Die Prozesse der Verwaltungsrechenschaft und von exekutiver, politischer Planung werden im untersuchten Zeitraum nicht vollständig integriert, sondern bleiben – zumindest in den Staatsverwaltungsberichten – unterscheidbar.

Die Entwicklung der planungsbezogenen Rechenschaftslegung über Regierungsprogramme wird im Fall Luzerns begleitet von der Frage der Adressaten von Rechenschaftslegung, die bereits im ersten Regierungsprogramm nicht mehr nur politisch oder juristisch, sondern gesellschaftlich beantwortet wird. Dem Modus der vorausgerichteten politischen Planung mit inhärenter Berichterstattung wird eine grössere Verständlichkeit zugesprochen. Regierung und Verwaltung des Kantons Luzern haben nicht nur zur Rechenschaftslegung gegenüber der Legislative als Aufsichtsbehörde, sondern auch als Legitimierung der staatlichen Leistungserbringung neue Formen der Berichterstattung entwickelt. Dass diese Formen strategischer und stärker auf eher grobe politische Zielsetzungen ausgerichtet daherkommen, erscheint logisch. Gleichzeitig spiegelt sich in der Straffung der Rechenschaftslegung auch die Entwicklung hin zu international seit Mitte der 1970er-Jahre beobachtbaren Konzeptionen des schlanken Staates wider, die die Reduktion und Vereinfachung, ausgehend von Feststellungen von Überregulierung und Staatsversagen, als Grundtopos beinhalten.<sup>101</sup>

Schliesslich stellen diese Entwicklungen hin zu schlanken Prozessen öffentlicher Legitimation und politischer Rechenschaft, gerade wenn sie kombiniert betrachtet werden, auch die Frage nach der Transparenz staatlichen Handelns in den Raum, und zwar in zweifacher Hinsicht: Eine demokratische Entscheidungsfindung setzt ein kaum bestreitbares Paradigma voraus, das gerade in den ausgehenden 1970er-Jahren sowohl durch demokratietheoretische als auch durch ökonomische, bürokratiekritische Ansätze gestützt wurde: «The public has a right to know.» Diesem Paradigma zu widersprechen wäre als undemokratisch und elitär angesehen worden.<sup>102</sup> Nicht zuletzt auf dieser Grundlage wurden die Luzerner «Bürger» 1975 als Adressaten politischer Berichte überhaupt erst Teil des Diskurses um die Rechenschaftslegung. Im Gegenzug liesse sich fragen, welche Inhalte im Aufbau der neuen, transparenten

<sup>101</sup> Jann, Wegrich 2010.

<sup>102</sup> Cibulka, James G. 1990, S. 182.

Rechenschaftslegung, bei der Straffung der Staatsverwaltungsberichte und bei der Ausrichtung auf politische und öffentliche Vermittelbarkeit wegfallen oder welche Elemente staatlicher Leistungserbringung nicht mehr oder zumindest weniger prominent sichtbar werden. Diese Frage sollte in späteren Veränderungen der Rechenschaftsmechanismen im Kanton Luzern wieder auftauchen oder, wie es in der parlamentarischen Beratung des letzten Staatsverwaltungsberichts 2002 quasi als vorausschauende Warnung hiess: «wo Nachrichten fehlen, wachsen Gerüchte und Zweifel».<sup>103</sup>

## Bibliografie

- GR Staatskanzlei LU (Hg.): Verhandlungen des Grossen Rates des Kantons Luzern.
- StALU Staatsarchiv Luzern.
- RRL Staatskanzlei LU (Hg.): Bericht des Regierungsrates des Kantons Luzern an den Grossen Rat über die Richtlinien für die Regierungspolitik in den Jahren 1972–1975, Luzern 1972.
- RRP Staatskanzlei LU (Hg.): Regierungsprogramm für die Legislaturperiode 1975–1979 des Regierungsrates des Kantons Luzern, Luzern 1976.
- SR Staatskanzlei LU (Hg.): Staatsrechnung, Luzern.
- STVB Staatskanzlei LU (Hg.): Bericht des Regierungsrates des Kantons Luzern an den Grossen Rat über die gesamte Staatsverwaltung. Ab 1972: Staatskanzlei LU (Hg.): Staatsverwaltungsbericht des Kantons Luzern.

- Becker, Peter: «Das größte Problem ist die Hauptwortsucht». Zur Geschichte der Verwaltungssprache und ihrer Reformen, 1750–2000, in: ders. (Hg.): Sprachvollzug im Amt. Kommunikation und Verwaltung im Europa des 19. und 20. Jahrhunderts, Bielefeld 2014, S. 219–244.
- Blatter, Joachim: Horizontalföderalismus im politischen Mehrebenensystem. Gefahren und Chancen für die schweizerische Demokratie, in: Auer, Andreas (Hg.): Herausforderung HarmoS. Bildungspolitik, Föderalismus und Demokratie auf dem Prüfstand, Zürich 2010, S. 147–175.
- Bogumil, Jörg: Die politische Führung öffentlicher Dienste. Möglichkeiten und Grenzen der Reorganisation, in: Koch, Rainer; Conrad, Peter; Lorig, Wolfgang H. (Hg.): New public service. Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung, Wiesbaden 2011<sup>2</sup>, S. 111–128.
- Bogumil, Jörg; Jann, Werner: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden 2009<sup>2</sup>.

<sup>103</sup> GR 2002, S. 1823.



- Bossard-Borner, Heidi: Im Spannungsfeld von Politik und Religion. Der Kanton Luzern 1831 bis 1875, Basel 2008.
- Broschek, Jörg: Historischer Institutionalismus und Vergleichende Föderalismusforschung. Fragestellungen und Analyseperspektiven, in: *Swiss Political Science Review* 17 (1), 2011, S. 27–50.
- Cibulka, James G.: Educational accountability reforms. Performance information and political power, in: *Journal of Education Policy* 5 (5), 1990, S. 181–201.
- Criblez, Lucien: Vom strikten Bildungsföderalismus zur bescheidenen Schulkoordination, in: ders. (Hg.): *Bildungsraum Schweiz. Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen*, Bern 2008, S. 251–276.
- Eichhorn, Peter: Vom Werden und Wachsen des New Public Management, in: Grünenfelder, Peter; Oelkers, Jürgen; Schedler, Kuno et al. (Hg.): *Reformen und Bildung, Erneuerung aus Verantwortung*, Zürich 2003, S. 165–177.
- Eidgenössisches Statistisches Amt: *Eidgenössische Volkszählung 1970*, Bd. 4: Schweiz 1. Geschlecht, Heimat, Konfession, Muttersprache, Zivilstand, Alter, Bern 1972.
- Galliker, Hans-Rudolf: Staat, Ausbau und Reformen, in: Hürlimann, Katja (Hg.): *Der Kanton Luzern im 20. Jahrhundert*, Zürich 2013, S. 157–185.
- Gretler, Armin: Entwicklungen der universitären und ausseruniversitären Bildungsforschung. Gewichtsverschiebungen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, in: Bain, Daniel (Hg.): *L'épopée des centres de recherche en éducation en Suisse, 1960–2000*, Neuchâtel 2001, S. 311–323.
- Hood, Christopher: A public management for all seasons?, in: *Public Administration* 69 (1), 1991, S. 3–19.
- Hürlimann, Katja; Schmutz, Jürg: Einige Worte vorweg, in: Hürlimann, Katja (Hg.): *Der Kanton Luzern im 20. Jahrhundert*, Bd. 1, Zürich 2013, S. 7–8.
- Hurrelmann, Achim; Leibfried, Stephan; Martens, Kerstin et al.: The golden-age nation state and its transformation. A framework for analysis, in: dies. (Hg.): *Transforming the Golden-Age Nation State*, Basingstoke 2007, S. 1–23.
- Ipperciel, Donald: Switzerland's nationhood. A normative approach, in: *Nations and Nationalism* 17 (4), 2011, S. 794–814.
- Jann, Werner; Wegrich, Kai: Governance und Verwaltungspolitik. Leitbilder und Reformkonzepte, in: Benz, Arthur (Hg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, Wiesbaden 2010, S. 175–200.
- Kaufmann, Eric: Reflections on the Swiss Sonderfall, in: *Nations and Nationalism* 17 (4), 2011, S. 815–820.
- Köhler, Benedikt: Amtliche Statistik, Sichtbarkeit und die Herstellung von Verfügbarkeit, in: *Berliner Journal für Soziologie* 18 (1), 2008, S. 73–98.
- Koller, Christophe: Die kantonalen Verwaltungen, in: Ladner, Andreas; Chappelet, Jean-Loup; Emery, Yves et al. (Hg.): *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*, Zürich 2013, S. 127–148.
- Koll-Schretzenmayr, Martina: Gelungen – misslungen? Die Geschichte der Raumplanung Schweiz, Zürich 2008.

- Laak, Dirk van: Planung. Geschichte und Gegenwart des Vorgriffs auf die Zukunft, in: *Geschichte und Gesellschaft* 34 (3), 2008, S. 305–326.
- Oelkers, Jürgen: Bildungslandschaften und regionale Bildungsentwicklung, in: Bleckmann, Peter; Schmidt, Volker (Hg.): *Bildungslandschaften. Mehr Chancen für alle*, Wiesbaden 2012, S. 32–47.
- Power, Michael: The audit society. Second thoughts, in: *International Journal of Auditing* 4 (1), 2000, S. 111–119.
- Proeller, Isabella; Schedler, Kuno: Verwaltung im Gewährleistungsstaat, in: Blanke, Bernhard; Nullmeier, Frank; Reichard, Christoph et al. (Hg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Wiesbaden 2011<sup>4</sup>, S. 37–44.
- Rehbinder, Manfred: *Rechtssoziologie*, München 2009<sup>7</sup>.
- Reichard, Christoph; Röber, Manfred: Verselbständigung, Auslagerung und Privatisierung, in: Blanke, Bernhard; Nullmeier, Frank; Reichard, Christoph et al. (Hg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Wiesbaden 2011<sup>4</sup>, S. 168–176.
- Sager, Fritz; Hurni, Pascal: Die Geschichte der Verwaltungswissenschaften in der Schweiz, in: Ladner, Andreas; Chappelet, Jean-Loup; Emery, Yves et al. (Hg.): *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*, Zürich 2013, S. 61–73.
- Schubert, Frank; Engelage, Sonja: Bildungsexpansion und berufsstruktureller Wandel, in: Hadjar, Andreas; Becker, Rolf (Hg.): *Die Bildungsexpansion. Erwartete und unerwartete Folgen*, Wiesbaden 2006, S. 93–121.
- Weiss, Jacques: La recherche extra-universitaire en Suisse romande. Caractéristiques et évolution, in: Bain, Daniel (Hg.): *L'épopée des centres de recherche en éducation en Suisse, 1960–2000*, Neuchâtel 2001, S. 325–338.



# Kontingentierung von Migration

## Zur Soziologie einer Regierungstechnik

MICHAEL MÜLLI

Mit der Annahme eines Volksbegehrens im Februar 2014 haben die Stimmberechtigten in der Schweiz beschlossen, Immigration aus der Europäischen Union (EU) mit «Höchstzahlen und Kontingenten» zu belegen.<sup>1</sup> Angestossen wurde diese Volksinitiative von der Schweizerischen Volkspartei (SVP). Der Plan, Immigration zu steuern und zu begrenzen, kommt allerdings nicht aus dem Nichts: Die Schweiz experimentierte bereits ab den 1950er-Jahren mit Techniken zur «Begrenzung» und «Herabsetzung» des «Ausländerbestandes». Dabei standen die aus der Aussenwirtschaftspolitik stammenden Techniken der Deckelung durch Höchstzahlen («Plafonierung») und der Verteilung («Kontingentierung») im Zentrum. Antworten auf die Frage, um was es sich bei einer Kontingentierung von Migration eigentlich handelt, kommen also nicht um eine Betrachtung dessen herum, was da in der Schweiz zwischen den späten 1950er- und den frühen 1970er-Jahren entstanden ist: Wie entstand und wie funktioniert diese Technik und welches waren die Annahmen und Logiken dieses Verfahrens? Mit Blick auf die aktuellen politischen Debatten unternehme ich im Folgenden also eine Rekonstruktion der Entstehung der Kontingentierung von Migration in der Schweiz.<sup>2</sup>

Plafond und Kontingent lassen sich im Sinne Michel Foucaults als Techniken beschreiben, um auf eine bestimmte Weise Bevölkerung zu steuern. Damit ist erstens gesagt, dass ich Plafonds und Kontingente als Techniken der Macht untersuche. Zweitens gehe ich davon aus, dass sich diese Techniken nicht bloss auf Migrantinnen<sup>3</sup> richten. Die Techniken der Plafonds und Kontingente bezie-

1 Am 9. Februar 2014 haben die Stimmberechtigten das Volksbegehren mit dem Titel «Masseneinwanderung stoppen» äusserst knapp angenommen, vgl. Schweizerische Bundeskanzlei 2014. Die Umsetzung der Initiative bleibt allerdings umkämpft.

2 In den 1950er-Jahren bestand die nicht weniger machtförmige Strategie noch darin, die Arbeitsmigranten in einem möglichst flexiblen Modus – in Rotation – zu halten. Zu diesem Zweck wurden zeitlich befristete und reversible Arbeits- und Aufenthaltsbewilligungen eingeführt, vgl. Niederberger, Josef Martin 1982, S. 29, 39; Piguet, Etienne 2006, S. 20–22; Vuilleumier, Marc 1992, S. 101. Aus Platzgründen gehe ich nicht auf diese Technik ein.

3 Im Sinne einer geschlechtergerechten Sprache wechsele ich zwischen der weiblichen und der männlichen Form ab.

hen sich mit ihren Annahmen, Nützlichkeitsüberlegungen und Berechnungen insofern auf die ganze Bevölkerung, als sie diese als Interventionsebene adressieren. Dabei lässt sich die Entstehung einer wissensbasierten Staatlichkeit beobachten, welche durch eine spezifische Korrelation unterschiedlicher Rationalitäten der Macht charakterisiert ist.<sup>4</sup>

Um diesen Rationalitäten und Techniken auf die Spur zu kommen, analysiere ich ein Quellenkorpus, welches aus Botschaften und Berichten des Bundesrates, Gesetzen und Verordnungen, wissenschaftlichen Forschungsberichten und Stellungnahmen von Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden aus den 1950er- bis in die frühen 1970er-Jahre besteht. Hinweise auf Rationalitäten und Funktionsweisen der eingesetzten Techniken lassen sich zudem aus zeitgenössischen wirtschaftswissenschaftlichen Handbüchern ziehen. Ich lehne mich dabei an die Machtwissen- und Dispositivanalysen Michel Foucaults an. Bevor ich mich der Entstehung der Techniken der Deckelung von Migration durch «Plafonds» und der Verteilung durch «Kontingente» widme, führe ich kurz an die Perspektive der Gouvernamentalität und meine theoretischen Werkzeuge heran.

## Staatlichkeit und Bevölkerung als Machteffekte

In seinen Vorlesungen zur «Geschichte der Gouvernamentalität» von 1978/79 und weiteren Arbeiten in deren Umfeld betont Foucault verschiedene Facetten des Konzepts der «Menschenregierungskunst» beziehungsweise der «Gouvernamentalität».<sup>5</sup> Den roten Faden der Vorlesungen bildet die «Entstehung eines politischen Wissens»<sup>6</sup> der Führung und Lenkung von Menschen von der Antike über die frühneuzeitliche Staatsräson und die Polizeiwissenschaft bis hin zu liberalen und neoliberalen Theorien. Schlüsselkonzept dieses Typs von Machtanalyse ist dasjenige der «Regierung». Während sich der Alltagsbegriff von Regierung heute vor allem auf die rechtlich-administrative Struktur staatlicher Instanzen bezieht, versteht Foucault unter Regierung verschiedene Machtformen der Führung, Steuerung und Regulation von Menschen und Bevölkerungen.

Eine Hauptdimension in Foucaults Arbeiten zur Gouvernamentalität ist die Frage nach den Entstehungsbedingungen von Staatlichkeit und Bevölkerung. Diese Perspektive setzt weder die Bevölkerung noch staatliche Institutionen auf

4 Die bisherige Aufarbeitung der Schweizer Migrationsgeschichte des 20. Jahrhunderts fragt bei den hier untersuchten Techniken nicht explizit nach Machteffekten dieser Art, vgl. Mahnig, Hans et al. 2005; Niederberger, Josef Martin 1982, 2004; Piñeiro, Esteban 2015; Piguet, Etienne 2006; Wicker, Hans-Rudolf et al. 2004.

5 Foucault, Michel 2005, 2006a, 2006b, 2010a.

6 Foucault, Michel 2006a, S. 520.

ontologischer Ebene als gegeben voraus. Stattdessen geht es Foucault darum, Bevölkerung und Staatlichkeit ausgehend von spezifischen Wissensformen, Rationalisierungen, Problematisierungen und Regierungstechniken zu denken und zu rekonstruieren. Foucault analysiert Macht dabei nicht primär als Unterdrückung, Ausbeutung oder Repression, sondern insistiert auf dem hervorbringenden, produktiven Charakter von Machtbeziehungen und Wissensformen. Bevölkerung etwa muss ständig beschrieben, vermessen und als solche angerufen werden, damit sie existiert. Im Fall der hier untersuchten Facette schweizerischer Migrationspolitik spielen Expertisen aus Wissenschaft, Verwaltung, Gewerkschaften und Verbänden eine entscheidende Rolle. Ihre Kategorisierungen, Statistiken, Berechnungen etc. sind sowohl daran beteiligt, Staat und Bevölkerung denkbar zu machen, als auch bestimmte ihrer Bereiche zu problematisieren und dadurch als Zielscheibe von Regierungsinterventionen bereitzustellen.

Indem ich Staatlichkeit ausgehend von Wissensformen und Regierungstechniken rekonstruiere, verzichte ich auf Versuche, staatliches Handeln an eine einzige Rationalität zurückzubinden. Um die Vielschichtigkeit der Schweizer Migrationspolitik der späten 1950er- bis in die frühen 1970er-Jahre fassen zu können, werfe ich ein analytisches Netz von vier unterschiedlichen Rationalitäten der Macht aus, die sich ausgehend von dem untersuchten Material anbieten: Souveränität, Staatsräson, Biopolitik und Sicherheit. Dieses analytische Viereck an politischen Rationalitäten verdeutlicht, dass es die Immigranten und mit ihnen die Bevölkerung jener Jahre nicht mit *der* Staatsmacht zu tun kriegten, sondern zunächst einmal mit mehreren korrelierenden Rationalitäten der Macht. Es wird zu zeigen sein, inwiefern sich die Rationalitäten der Macht verknüpfen, stützen oder bekämpfen. Foucault spricht von einem strategischen «Netz» beziehungsweise «Dispositiv», das es zu analysieren gelte.<sup>7</sup> Meine Arbeit besteht also in einer historischen Dispositivanalyse, die bei Rationalitäten, Wissensformen, Problematisierungen und Techniken des Regierens als kleinsten Analyseeinheiten ansetzt.

## Kosten und Nutzen von Arbeitskräften

Zu den Entstehungsbedingungen der Begrenzung von Immigration in der Schweiz gehört zu Beginn der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts die Selbsterzählung einer Nation, die durch «Überfremdung» gefährdet sei.<sup>8</sup> Diese Überfremdungserzählung zeigt sich etwa im Recht: Laut dem «Bundesgesetz über

7 Foucault, Michel 1978.

8 Zur Entstehung und Verrechtlichung des Überfremdungsdiskurses in Schweiz siehe Kury, Patrick 2006.

Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer» (ANAG) von 1931 hatten die Bewilligungsbehörden bei ihren Entscheiden über Einreisen zum Aufenthalt «die geistigen und wirtschaftlichen Interessen sowie den Grad der Überfremdung des Landes» zu berücksichtigen.<sup>9</sup> In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurden unterschiedliche Lebensbereiche als von Überfremdung bedroht beschrieben. Bald galten die «geistigen» Interessen des Landes als bedroht, bald schob sich das Narrativ der Gefahr der Überfremdung des Wirtschaftslebens neben jenes der geistigen Überfremdung.

Was damit im näheren Kontext der hier untersuchten Techniken gemeint war, schrieb Bernhard Wehrli, Sekretär des Vorort genannten Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins (SHIV) im «Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft» (1955): «Von volkswirtschaftlicher Überfremdung kann gesprochen werden, wenn innerhalb der einheimischen Wirtschaft dem ausländischen Einfluss (Arbeitskräften, Unternehmern, Kapitalinvestitionen usw.) eine übermässige Bedeutung zukommt.» Wehrli problematisierte unter anderem eine «übermässige» Anwesenheit von Immigranten auf dem Arbeitsmarkt: «Zur Beurteilung steht also eine Frage des Masses.» Die Formulierung deutet eine Art zu vermeidenden Umkipppunkt an. Bei Erreichen dieses Punktes würde die gesamte Volkswirtschaft in Gefahr geraten. Wehrli stellte die wirtschaftliche Überfremdung in den Kontext eines «weiterreichenden Problems, welches auch geistige, politische, kulturelle, ethnische und andere Gesichtspunkte in sich schliesst». «Allzu starke ausländische Positionen» innerhalb der nationalen Wirtschaft würden sich auch «auf das nationale Leben im allgemeinen» negativ auswirken.<sup>10</sup>

Die Formulierungen des Sekretärs verweisen auf eine bestimmte Rationalität der Macht: Der Aspekt der Überfremdung des «nationalen Lebens im allgemeinen» lässt sich als Problematisierung von Migration im Register der Staatsräson (*raison d'état*) lesen, einer Regierungskunst, die im Europa der frühen Neuzeit entstand und deren Kernanliegen die Stärke des Staates ist. Diese Stärke zu quantifizieren war die Aufgabe der Statistik, die als Staatswissenschaft entstand.<sup>11</sup> Statistik und Demografie sind die Instrumente der Staatsräson, um die Bevölkerung zu quantifizieren und auf diese Weise die Kräfte des Staates zu vermessen. In der Staatsräson ist also ein Wille zur Quantifizierung von Bevölkerung angelegt. In diesem Register der Staatsräson problematisierte Wehrli die Arbeitsimmigration hinsichtlich ihres Überfremdungspotenzials und damit eines Potenzials zur Schwächung des Staates.

<sup>9</sup> ANAG, Art. 16 Abs. 1, AS 49 279.

<sup>10</sup> Wehrli, Bernhard 1955, S. 452.

<sup>11</sup> Foucault, Michel 2005, S. 207–217.

Zum Ermöglichungszusammenhang einer quantitativen Begrenzungstechnik in der Schweizer Migrationspolitik gehören neben der Problematisierung der Überfremdung von Staat und Wirtschaft weitere Deutungen der volkswirtschaftlichen Funktion ausländischer Arbeitskräfte. Eine wichtige Rolle bei der Bewertung der Arbeitsimmigration spielte in den 1950er-Jahren der wirtschaftspolitische Diskurs der Gewerkschaften. Die Anwerbung von Arbeitskräften aus dem Ausland wurde von den grossen Gewerkschaften rasch als Faktor einer drohenden starken Inflation gesehen. Sie sprachen von der Gefahr einer «Konjunkturüberhitzung»<sup>12</sup> als Folge von Arbeitsimmigration. Diese würde das Eintreten einer Wirtschaftskrise beschleunigen oder sogar herbeiführen, die letztlich alle Arbeitskräfte treffen würde. Statt in arbeitsextensivere und kapitalintensivere Produktionsmittel zu investieren, hatten die Unternehmen aus der Sicht der Gewerkschaften ihre Produktionssteigerungen mittels Anwerbung von Arbeitskräften aus dem Ausland gesucht. Darin sahen die Gewerkschaften einen Mechanismus, der zu immer weiteren Anstellungen von Neueinreisenden führen müsse. Sie plädierten daher neben einer Lenkung der Investitionen für eine restriktive Zulassungspolitik.<sup>13</sup>

Auch die Forderungen der Gewerkschaften lassen sich im Register der Staatsräson lesen, denn ihre Sorge um das Wohlergehen der Arbeiterschaft ist eine nationale Sorge und ihre migrations- und konjunkturpolitischen Forderungen sind Anrufungen des Staates: Dieser müsse Massnahmen zur Dämpfung der Konjunktur anordnen. Andererseits ist bei den Gewerkschaften das Bemühen erkennbar, die Konjunktur zu lenken, ohne die Prozesse der Volkswirtschaft zu stark durch Staatsräson einzuschränken und dadurch zu gefährden. Diese Prozesse zu gewährleisten ist mit Foucault gesprochen eine Frage der «Sicherheit», die er damit nicht als militärische und polizeiliche Sicherheit versteht: Foucault spricht von Dispositiven der Sicherheit, wenn etwa versucht wird, wirtschaftliche Prozesse und Zirkulationen von Bevölkerung sowohl zuzulassen als auch zu kalkulieren, zu steuern, zu regulieren, zu selektieren und zu optimieren.<sup>14</sup>

Die Problematisierung von Immigration hinsichtlich der Konjunktur ist in jenen Jahren nicht nur für die Gewerkschaften typisch. In einer wichtigen Botschaft, mit welcher der Bundesrat im Jahr 1964 der Bundesversammlung seine «Massnahmen auf dem Gebiete des Geld- und Kapitalmarktes und des Kreditwesens sowie über konjunkturpolitische Massnahmen auf dem Gebiete der Bauwirtschaft» darlegte, finden sich ähnliche Argumente – auch wenn

12 Niederberger, Josef Martin 1982, S. 41.

13 Ebd., S. 42.

14 Foucault, Michel 2006a.



Migration im Titel der Botschaft gar nicht vorkommt.<sup>15</sup> Eine Stelle führt aus der Sicht des Bundesrates den Zusammenhang von Exportsteigerung und Migration in den Arbeitsmarkt aus, wobei beide zunächst als Faktoren in einem System des «wechselseitigen Auftriebs» erscheinen.<sup>16</sup> Doch dann nimmt die Argumentation der Botschaft eine interessante Wende, indem Arbeitsimmigration und Konjunkturüberhitzung in einer eindeutig gerichteten Wirkungskette neu angeordnet werden: Die Konjunkturüberhitzung sei, schreibt der Bundesrat, «bei andauerndem Nachfragedruck *vor allem dem Zuzug ausländischer Arbeitskräfte sowie den Mittelzuflüssen aus dem Ausland*» zuzuschreiben.<sup>17</sup> Das Beiziehen von Arbeitskräften aus dem Ausland wird hier nicht mehr als Wirkung, sondern als Ursache volkswirtschaftlicher Probleme ins Zentrum gerückt, was einen völlig neuen Spielraum für Regierungstechniken eröffnet. Zu Beginn der 1960er-Jahre verschränken sich damit zwei Problematisierungen von Arbeitsimmigration: Im Register der Staatsräson die Problemdiagnose der Überfremdungsgefahr; im Register der Sicherheit die Gefahr der Konjunkturüberhitzung. Für beide Gefahren wurde die Arbeitsimmigration verantwortlich gemacht.

An dieser Diskussion beteiligten sich auch jene Wissenschaftler und hohen Beamten, welche in den Jahren 1961–1964 die Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte bildeten. Präsident der Kommission war der damalige Direktor des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA), als Vizepräsident amtierte der Direktor der Eidgenössischen Fremdenpolizei. Auch der Direktor des Eidgenössischen Statistischen Amtes war Kommissionsmitglied. Verwaltungsintern wurden zudem je ein Volkswirt und ein Statistiker beigezogen. Die weiteren Experten in der Kommission waren Universitätsprofessoren der Soziologie, der politischen Ökonomie, der Statistik, der Finanzwissenschaften, der Geschichte, der Psychologie und der italienischen Literatur aus der ganzen Schweiz.<sup>18</sup> Einberufen in erster Linie im Namen des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements sowie zusätzlich des Justiz- und Polizeidepartements, hatte die Kommission den Auftrag, «das Problem der ausländischen Arbeitskräfte unter ökonomischen, bevölkerungspolitischen, soziologischen und staatspolitischen Gesichtspunkten zu prüfen». Insbesondere sollten «die wirtschaftlichen und die staatspolitischen Probleme» fokussiert werden.<sup>19</sup> Eine Begrenzung «des Ausländerbestandes», schreibt die

15 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über Massnahmen auf dem Gebiete des Geld- und Kapitalmarktes und des Kreditwesens sowie über konjunkturpolitische Massnahmen auf dem Gebiete der Bauwirtschaft, 24. Januar 1964, BBl. 1964, S. 181–232.

16 Ebd., S. 185.

17 Ebd., S. 196 (Hervorhebung im Original).

18 Studienkommission 1964, S. 7; Cerutti, Mauro 2005, S. 100.

19 Studienkommission 1964, S. 7; Vgl. Gees, Thomas 2006, S. 117.

Kommission dann auch in ihren Schlussfolgerungen, sei «nicht nur zur Abwehr der Überfremdungsgefahr unerlässlich», sondern «auch aus *wirtschafts-politischen Gründen*».<sup>20</sup> Die Studienkommission operierte damit entlang der beiden Rationalitäten der wirtschaftlichen Sicherheit und der Staatsräson.

Im Register der Sicherheit entfalten die Schlussfolgerungen ähnliche betriebs- und volkswirtschaftliche Kostenkalkulationen der Migration, wie sie zuvor schon die Gewerkschaften angestellt hatten: Das bisherige Hinzuziehen ausländischer Arbeitskräfte verursache zunehmend stagnierende Produktivität und eine Verstärkung der «Konjunkturüberhitzung». Die zahlenmässige Zunahme von Arbeitsimmigrantinnen ermögliche unter anderem ein Festhalten an wenig kapitalintensiven Produktionsweisen, führe zu vermehrten Investitionen auf dem Wohnungsmarkt und allgemein einem höheren Bedarf an öffentlicher Infrastruktur. Daher müssten «unverzüglich staatliche Massnahmen zur Abwehr der Überfremdung eingesetzt werden», wobei im Gegenzug die Rechtsstellung der bereits anwesenden ausländischen Arbeitskräfte zu verbessern sei.<sup>21</sup> Der Bericht der Studienkommission folgte schliesslich sowohl im Sinne der Staatsräson als auch der wirtschaftlichen Sicherheit in die Richtung einer Immigrationsbeschränkung.

### **Biopolitisches Expertenwissen: Grenzziehungs- und Quantifizierungsarbeit**

Der Schlussbericht der Studienkommission ist für meine Frage nach den Bedingungen der Immigrationsbegrenzung auch insofern von Interesse, als er einen umfangreichen demografischen und einen fremdenpolizeilichen Teil enthält. Die Leserin kann hier dabei zuschauen, wie auf dem Terrain der sozial- und kulturwissenschaftlichen Expertise die biopolitische «Zäsur»<sup>22</sup> zwischen «Schweizern» und «Ausländern» produktiv wird. Das erste Kapitel des Berichts nimmt sich vor, die «Entwicklung und die Struktur des Ausländerbestandes im Rahmen der Gesamtbevölkerung näher zu betrachten».<sup>23</sup> Darin präsentiert der Bericht eine lange Reihe sozialstatistischer Auswertungen, welche anhand von Daten aus Volkszählungen «Schweizer» und «Ausländer» einander gegenüberstellen. Zu sehen sind unter anderem ein Liniendiagramm, welches den «Ausländeranteil» der Gesamtbevölkerung seit den 1880er-Jahren beschreibt, Liniendiagramme zur «ehelichen Fruchtbarkeit der Ausländer-

20 Studienkommission 1964, S. 175 (Hervorhebung im Original).

21 Studienkommission 1964, S. 176; Vgl. Gees, Thomas 2006, S. 117–121.

22 Foucault, Michel 2010b, S. 79.

23 Studienkommission 1964, S. 11.

rinnen» und ihren «unehelichen Geburten» im Vergleich mit den «Schweizerinnen», Säulendiagramme zu Eheschliessungen «von Ausländern unter sich» sowie «ausländisch-schweizerischen Mischehen» und fünf Kreuztabellen zur «Kriminalität der Ausländer in der Schweiz».

Der Bericht der Studienkommission ist ein gutes Beispiel für «die epistemologische Priorität des Urteilens in jeder Kalkulation»,<sup>24</sup> von der Michael Power spricht: Bevor überhaupt statistisch gerechnet werden kann, müssen Kategorien gebildet und Menschen in diese Kategorien einsortiert werden – hier entlang der Zäsur zwischen den Bevölkerungsgruppen der «Ausländer» und der «Schweizer». Bei dieser Grenzziehungsarbeit geht die Kommission von rassistischen Stereotypen aus: Ihr Ausgangspunkt sind «kulturelle Unterschiede» zwischen schweizerischen Staatsangehörigen und Angehörigen von Staaten in «völlig anderen Kulturkreisen». <sup>25</sup> Unzählige Zuschreibungen summieren sich zu einem grotesken Bild «des Ausländers» als eines der politischen Teilnahme unfähigen, immer schon potenziell asozialen Anderen, welcher weder demokratischen Bürgersinn noch Auffassungsgabe oder Lernfähigkeit besitze. Die Abwertung des Anderen wird durch die Kreuztabellen zur Kriminalität noch verstärkt. Damit werden Ausländerinnen tendenziell mit Kriminalität assoziiert – eine Strategie der Biopolitik: Die Bevölkerung wird nun in ihrem Innern von fremden Abweichlern bedroht.<sup>26</sup>

Vor dieser Negativfolie erscheint als nicht weniger groteskes Komplement der mit allen Tugenden und «eidgenössischem Bewusstsein» ausgestattete Schweizer Bürger, der sich durch ein «besonders enges Verhältnis» zum «Staat» auszeichne. Die Schweizerische Eidgenossenschaft sei «begründet in gemeinsamen politischen und kulturellen Leitbildern» und in einem «gemeinsamen Staatswillen». Dieses Bewusstsein sei «langsam im Verlaufe von Jahrhunderten gewachsen». <sup>27</sup> Die Problematisierung der Überfremdung richtet sich also vermittelt über das Negativ der Migrantinnen auf die gesamte Bevölkerung, indem Erwartungen an ihr Verhalten, Bewusstsein und Sein formuliert werden. Hier geht es nicht nur um Migration, sondern um Bevölkerung überhaupt.<sup>28</sup>

Nicht nur zwischen «Schweizern» und «Ausländern» zieht der Bericht eine Grenze, weitere Zäsuren erfolgen innerhalb der letzteren Gruppe: Die Kommission arbeitet mit jenen juristischen Aufenthaltskategorien, die mit dem «Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer» von 1931 geschaffen wurden. Den verschiedenen Aufenthaltsbewilligungen schreibt die

24 Power, Michael 2004, S. 774 (Übersetzung M. M.).

25 Studienkommission 1964, S. 145.

26 Foucault, Michel 2010b.

27 Studienkommission 1964, S. 137 f.

28 Vgl. Piñeiro 2015, S. 186–196.

Kommission unterschiedliche Überfremdungspotenziale zu: «Nicht alle Ausländerkategorien fallen aber für die Beurteilung des Überfremdungsgrades gleich schwer ins Gewicht.» Während die Überfremdungsgefahr bei Grenzgängern, «die jeden Abend an ihre ausländische Wohnstätte zurückkehren», nicht gross sei, übten die Saisonarbeiter einen «beträchtlich stärkeren Einfluss» aus. Am stärksten aber würden die als homogen vorgestellten «schweizerischen Anschauungen, Sitten und Gebräuche» durch die länger dauernde Anwesenheit von Aufenthalttern gefährdet. Wissenschaftlerinnen, Künstler, Unternehmerinnen oder Journalisten könnten «einen ungleich grösseren Einfluss auf unser Denken und auf die Lebensverhältnisse ausüben, als es ihrer zahlenmässigen Vertretung entsprechen würde». Allerdings sei der «Umfang» dieser «fremden Einwirkungsmöglichkeiten» gar nicht mess- und selbst schwer abschätzbar. Daher könne «der zahlenmässige Anteil der ausländischen Bevölkerung allein nicht der Massstab für den Grad der Überfremdung» sein.<sup>29</sup>

Wer nun aufgrund dieser Nichtquantifizierbarkeit der verschiedenen Überfremdungspotenziale die Einsicht erwartet, dass sich Überfremdung nicht quantifizieren lässt, macht die Rechnung ohne jenen Willen zur Quantifizierung, der im Bericht der Kommission von den einleitenden Kapiteln an stets mitläuft: Der «gewichtigste» Aspekt der Überfremdung sei «wohl die ungünstige Veränderung der Bevölkerungsstruktur infolge der Zunahme der Ausländerquote».<sup>30</sup> Problematisch erschien der Studienkommission also der «Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung».<sup>31</sup> Im Kern macht die Kommission damit ein zunächst paradoxes Argument, das sich unter Berücksichtigung der Staatsräson aber verstehen lässt, denn die Staatsräson verfährt quantifizierend: «Die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte kann nicht das Problem sein, da die schiere Zahl die unterschiedlichen Überfremdungsqualitäten ausser Acht lässt, die sich jeder Quantifizierbarkeit entziehen. Da diese Zahl in diesem Fall aber derart hoch ist, dass sie die Bevölkerung in allen Lebensbereichen durch Überfremdung bedroht, ist sie dennoch das eigentliche Problem. Daher müssen wir die Zahl der ausländischen Arbeiter begrenzen.» Die Leistung des Berichts besteht in dieser Perspektive darin, Überfremdung als quantitatives Problem zu etablieren und für die Verwaltung bearbeitbar zu machen.

Diese Art und Weise der Problematisierung von Migration zirkulierte zwischen der Expertenkommission und der Exekutive. Die Botschaft des Bundesrates von 1967 gegen das erste Volksbegehren gegen die Überfremdung etwa griff auf die eben skizzierte Vorarbeit der Studienkommission zurück. Die Botschaft sprach sich zwar gegen die von der Initiative geforderten Massnahmen

29 Studienkommission 1964, S. 129.

30 Ebd., S. 136.

31 Ebd., S. 129.

aus, teilte mit dem Volksbegehren aber die Problematisierung einer «zahlenmässigen, demographischen Überfremdung» durch «eine ins Gewicht fallende Zahl von Ausländern im Lande». <sup>32</sup> Diese Aussagen der Bundesratsbotschaft von 1967 sind Effekt der Quantifizierungsarbeit, die zunächst an der Überfremdung geleistet werden musste.

## Die Regierungstechnik der betriebsweisen Plafonierung

Trotz starker Nachfrage nach Arbeitskräften wurde in der Schweiz zu Beginn der 1960er-Jahre nach Möglichkeiten gesucht, Immigration zu steuern und zu limitieren. Aus keinem anderen Land lagen diesbezüglich Erfahrungen mit Techniken vor, die hätten übernommen werden können. <sup>33</sup> Einzig in den im Arbeitgeberverband der Schweizerischen Maschinen- und Metallindustrie zusammengeschlossenen Unternehmen war zuvor versucht worden, auf der Ebene der Betriebe eine Deckelung der Personalbestände einzuführen. <sup>34</sup>

Hatten sich die Gewerkschaften bereits seit Jahren für eine Einschränkung der Zulassungspolitik stark gemacht, kam der erste konkrete Versuch einer Beschränkung der Arbeitsimmigration von der Seite der Wirtschaftsverbände. Am 23. Januar 1962 erliessen der Vorort, der Zentralverband schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen (ZSAO) und der Schweizerische Gewerbeverband (SGV) eine gemeinsame «Erklärung der Spitzenverbände der Wirtschaft zur Konjunkturlage». Auch die Wirtschaftsverbände befürchteten, von einem weiteren Lohn- und Preisauftrieb würden «schwerwiegende wirtschaftliche und soziale Nachteile sowie staatspolitische Gefahren» ausgehen. Daraus ergab sich für die beteiligten Verbände die Notwendigkeit einer «autonomen Anstrengung der Wirtschaft zur Dämpfung der Konjunktur». Im Besonderen appellierte die Erklärung an die angeschlossenen Unternehmen, «sich auf Investitionen zu konzentrieren, welche durch Einsparung von Arbeitskräften und anderen Kosten der Produktivitätssteigerung dienen». <sup>35</sup> Bei der Anstel-

<sup>32</sup> Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren gegen die Überfremdung, 29. Juni 1967, BBl. 1967, S. 88.

<sup>33</sup> Mahnig, Hans/Piguet, Etienne 2004, S. 74; Niederberger, Josef Martin 1982, S. 60; Wimmer, Andreas 1998, S. 211. Die britischen Einreisekontingente für Arbeitskräfte aus dem Commonwealth wurden 1965 eingeführt, zwei Jahre nach dem ersten rechtlichen Erlass zur Betriebsplafonierung in der Schweiz, vgl. Layton-Henry, Zig 2004, S. 302.

<sup>34</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über Massnahmen auf dem Gebiete des Geld- und Kapitalmarktes und des Kreditwesens sowie über konjunkturpolitische Massnahmen auf dem Gebiete der Bauwirtschaft, 24. Januar 1964, BBl. 1964, S. 195.

<sup>35</sup> Erklärung der Verbände, zitiert nach Doleschal, Josef 1977, S. 60.

lung von Personal sollten sich möglichst alle Unternehmen nun im freiwilligen Verzicht üben.

Dafür, dass die Personalbestände zur Zielscheibe von unternehmerischen Selbstinterventionen werden konnten, scheinen mir zwei Voraussetzungen zentral: Ein erster Grund liegt im subsidiären und föderalen Vollzug von Staatlichkeit. Im Verhältnis von Bürgerinnen und Unternehmen zum Staat galt das «Prinzip der Subsidiarität».<sup>36</sup> In dieser Perspektive werden nur jene Aufgaben als staatlich definiert, welche den Bürgerinnen nicht zugetraut werden. Ein zweiter Grund liegt im Fehlen biopolitisch-polizeilichen Wissens: Es gab keine ausreichende Daten aufweisende zentrale Statistik, die eine andere Zielscheibe als die Personalbestände der Unternehmen ermöglicht hätte. Die Abwesenheit einer zentralen Statistik auf Bundesebene setzte damit für alternative Begrenzungstechniken noch eine Art «Grenze des Wissens».<sup>37</sup> Die betrieblichen Personalbestände hingegen waren adressierbar, da die Unternehmen diese selbst administrierten. Aus der Sicht der Beschränkung der Arbeitsmigration scheiterte der Aufruf der Verbände allerdings. Es gab eine der grössten Jahreszuwachsrate seit Langem zu verzeichnen.<sup>38</sup>

Bereits im März 1963 erliess der Bundesrat einen Beschluss über die «Beschränkung der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte». Das Ziel einer Reduktion der Anzahl ausländischer Arbeitskräfte stand als Massnahme im Zentrum, wobei die gesamte arbeitende Bevölkerung einbezogen wurde: Der Grundsatzartikel des Beschlusses besagte, dass zur «Abwehr der Überfremdungsgefahr und aus konjunkturpolitischen Gründen» Aufenthaltsbewilligungen nur noch erteilt werden dürfen, «wenn dadurch der Gesamtpersonalbestand des Betriebs (Schweizer und Ausländer) den Höchstbestand im Monat Dezember 1962 nicht überschreitet».<sup>39</sup> Die Deckelung bestand darin, die Höhe der Personalbestände festzuzurren. Ein Unternehmen durfte fortan austretende Arbeitnehmerinnen höchstens noch ersetzen, nicht aber personell expandieren. Weil die betrieblichen Gesamtpersonalbestände ohne Differenzierung nach nationaler Herkunft oder Aufenthaltsstatus adressiert wurden, setzte sich für diese Technik die Bezeichnung der einfachen Plafonierung durch.

Von seinem Sicherheitsmechanismus her entsprach dieser Plafond dem, was in den Wirtschaftswissenschaften als «direkte Mengenregulierung» bekannt

36 Kley, Andreas 2012.

37 Foucault, Michel 1978, S. 123.

38 Doleschal, Josef 1977, S. 60 f.; Niederberger, Josef Martin 1982, S. 58.

39 Bundesratsbeschluss über die Beschränkung der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte, 1. März 1963, AS 1963 190, Art. 1 Abs. 1. Die Betriebe sollten keine legale Möglichkeit erhalten, durch Abwerbung bereits ansässiger Migrantinnen zu expandieren. Daher wurde die Möglichkeit des Stellenwechsels für Letztere eingeschränkt.

war.<sup>40</sup> In der Sprache des Aussenhandels formuliert, versucht einfache Plafonierung zu steuern, indem sie zu einem primären Einfuhrverbot die Ausnahme einer bestimmten importierbaren Stückzahl erlaubt. Das Verbot ist also das primäre Element. Das sekundäre Element ist dann die Ausnahme nach Menge beziehungsweise Anzahl, also der Plafond.<sup>41</sup> Auf die Plafonierung von Menschen übertragen ist damit das primäre Element ein Einreiseverbot. Das sekundäre Element ist die Ausnahme vom Einreiseverbot, nämlich die Einreiseerlaubnis. Am Mechanismus des Plafonds lässt sich also die binäre Struktur der souveränen Gesetzesmacht ablesen: die Entscheidung über das Verbotene und das Erlaubte.<sup>42</sup> Dieses Spiel von Verbot und Erlaubnis wird interessanterweise bereits in einem Handbuch zur Wirtschaft aus den 1950er-Jahren auf das Terrain der Bevölkerungspolitik übertragen: «Es handelt sich bei diesen Massnahmen im allgemeinen um das, was auszusprechen dem Gesetzgeber am leichtesten ist: ein *Verbot*. Das Verbot der Herstellung, des Verkaufs, der Verwendung usw. ist fast immer Grundlage der quantitativen Massnahmen (*Mengenpolitik*). Sobald das Verbot besteht, z. B. das Verbot, die Strasse zu betreten, kann man einzelnen Personen die Genehmigung geben, sie zu betreten (Passierschein, Ausweis) [...]»<sup>43</sup> Es ist, als würde dieser Eintrag in einem Wirtschaftshandbuch die Schweizer Migrationspolitik ab den 1960er-Jahren vorwegnehmen.

In Abweichung von der im Wirtschaftshandbuch skizzierten Plafonierung legt die Plafonierung von 1963 zwar nicht eine Höchstzahl fest, die auszuschöpfen erlaubt gewesen wäre. Doch laut dem Zweckartikel des Bundesratsbeschlusses war es verboten, gegenüber dem Vorjahr zusätzliches Personal anzustellen. Das Verbot bestand in einem weitgehenden Anstellungsstopp. Nur innerhalb dieser Personalbestände waren Neuanstellungen erlaubt, eine sehr stark eingeschränkte Erlaubnis. Im Beschränkungsbeschluss von 1963 war hingegen auch vorgesehen, weiterhin Aufenthaltsbewilligungen an Unternehmen zu erteilen, welche ihren Gesamtpersonalbestand damit «nur unwesentlich» würden erhöhen können. Von der Bewilligungspflicht ausgenommen waren zudem Betriebe, in denen eine Betriebserweiterung bereits vor dem Inkrafttreten des Beschlusses geplant worden war.<sup>44</sup> Der Erlass von 1963, der laut Grundsatzartikel eine drohende «Konjunkturüberhitzung» bearbeiten

40 Pütz, Theodor 1959, S. 173.

41 Rittershausen, Heinrich 1958, S. 281 f.

42 Foucault, Michel 2006a, S. 75.

43 Rittershausen, Heinrich 1958, S. 281 f. (Hervorhebung im Original).

44 Bundesratsbeschluss über die Beschränkung der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte, 1. März 1963, AS 1963 190, Art. 2. Ausgenommen blieben laut Art. 6 Abs. 1 auch die Personalbestände land- und forstwirtschaftlicher Betriebe, privater Haushaltungen, von Spitälern, Heimen und Anstalten, von Post-, Telegraf- und Telefonbetrieben sowie von staatlich konzessionierten Transportgesellschaften.

und die Gefahr der «Überfremdung» «abwehren» sollte, war also zugleich von der starken Sorge um fehlende Arbeitskräfte für viele Unternehmen getragen. Die Stärke dieses juristischen Mechanismus bestand gleichsam darin, als Verbot sowohl auf die Problematisierung der Überfremdung im Sinne der Staatsräson zu antworten als auch – als Erlaubnis – auf die Rationalität der Sicherheit zu reagieren: Während die Staatsräson eine stärkere Beschränkung verlangte, drängte das Sicherheitsdenken tendenziell auf grosszügige Ausnahmen von dem Belegschaftsstopp. Einmal mehr wird dabei die umsichtige Kalkulation des Sicherheitsdenkens deutlich: Die Kosten-Nutzen-Kalkulation bezieht sowohl den Arbeitskräftebedarf als auch die Möglichkeit einer Konjunkturüberhitzung ein. Im Kampf zwischen Staatsräson und Sicherheit verschafft sich Letztere bereits im Beschränkungsbeschluss von 1963 grosses Gewicht.

Effekt dieser Mehrstimmigkeit an Rationalitäten der Macht war die ausbleibende Abnahme der Zahl ausländischer Arbeitskräfte. Die Zahlen stiegen weiter an. Im März 1964 folgte daher eine Neuauflage des Beschränkungserlasses, der auf diesen Anstieg wiederum zu reagieren versuchte. Der Hauptunterschied zum vorausgegangenen Beschränkungsversuch bestand nun darin, dass diesmal eine «Herabsetzung» des Gesamtpersonalbestandes verfügt wurde.<sup>45</sup> Dennoch rapportierten die Betriebszählungen laufend steigende Zahlen. 1965 erschien abermals ein Bundesratsbeschluss, welcher neben dem «Gesamtpersonalbestand» auch den jeweiligen «Ausländerbestand» pro Betrieb explizit adressierte und um fünf Prozent herabsetzen wollte.<sup>46</sup> Zielscheiben waren diesmal also sowohl die betrieblichen Gesamtpersonalbestände als auch die Zahl der in den Betrieben beschäftigten «ausländischen Arbeitskräfte» – dies war der Übergang zur Plafonierung mit doppelter Zielscheibe, der doppelten Plafonierung.<sup>47</sup>

Im Laufe der 1960er-Jahre sollte sich die Plafonierungstechnik dann von ihrer bisherigen Zielscheibe, den Personalbeständen der Unternehmen, ablösen. Neben einem Insistieren auf Überfremdungsabwehr war der Weg zu einer Rekonfiguration des Migrationsdispositivs auch durch eine Suche nach Marktförmigkeit gekennzeichnet. Darauf drängte die Rationalität der Sicherheit der wirtschaftlichen Prozesse.

45 Bundesratsbeschluss über die Beschränkung der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte, 21. Februar 1964, AS 1964 132, Art. 2. Zweck war neu die «Herabsetzung» der Gesamtpersonalbestände der Betriebe auf jeweils 97 Prozent.

46 Bundesratsbeschluss über die Beschränkung und Herabsetzung des Bestandes an ausländischen Arbeitskräften, 26. Februar 1965, AS 1965 119.

47 Für weitere Verschärfungen bei der Erteilung von Arbeitsbewilligungen im Jahr 1965, auf die ich hier nicht eingehe, siehe Mahnig, Hans/Piguet, Etienne 2004, S. 74.



## Zwischen Marktkonformität und Überfremdungsabwehr

Bereits 1963 beklagte der damals einzige wissenschaftliche Mitarbeiter des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes (SGB) den zu Beginn des Jahres erlassenen Beschränkungsbeschluss, da aufgrund seiner zahlreichen Ausnahmen «keinem einzigen Arbeitgeber eine Reduktion des betrieblichen Ausländerbestandes zugemutet» werde. Weder könne dadurch langfristig eine «straffe Begrenzung der Einwanderung» erreicht werden noch «eine optimale Entwicklung der Wirtschaftsstruktur und der Produktivität». <sup>48</sup> Der wissenschaftliche Mitarbeiter des SGB präsentierte einen Gegenvorschlag. Dieser setzte sich aus zwei Elementen zusammen, sozusagen einem äusseren und einem inneren Element. Der Gewerkschaftler schlug eine globale Plafonierung der Einreisen quasi an der Landesgrenze vor, die sich nicht mehr um die Personalbestände der Unternehmen kümmern würde. Damit einhergehen solle eine Art «innere Liberalisierung»: Unternehmen dürften einander bereits anwesende Arbeitskräfte abwerben und Letztere die Stelle wechseln, sofern sich keine Schweizerin bewerbe. Der Gewerkschaftler war überzeugt, dass damit der «Ausländerbedarf pro produzierte Einheit» endlich sinken» würde und eine «Zuteilung» der Eingewanderten» durch den Arbeitsmarkt statt durch Behörden erreicht werden könnte. Er verlieh seinem Vorschlag daher den Titel «Zuteilung durch den Arbeitsmarkt». <sup>49</sup>

Auch aus der Sicht der Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte musste – bei gleichzeitigem Festhalten am staatspolitischen Ziel einer Beschränkung der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte – die doppelte Plafonierung möglichst bald durch eine «elastischere» und «marktkonformere Massnahme» abgelöst werden. Der Kommissionsbericht von 1964 diskutierte daher Varianten einer «allgemeinen Begrenzung des Ausländerbestandes», die sich nicht mehr direkt auf die Personalbestände der einzelnen Unternehmen richten würde. <sup>50</sup> Wünschbar war aus der Sicht der Kommission eine für das ganze Land geltende «Gesamtplafonierung», mit der die bereits vom SGB gewünschten Erleichterungen des Stellen- und Berufswechsels einhergehen würden. Die Studienkommission blieb aber zurückhaltend, sie befürchtete, die Arbeiterinnen könnten mit Verweis auf nun mögliche Stellenwechsel höhere Löhne fordern. <sup>51</sup>

Sowohl die Studienkommission als auch der SGB plädierten für eine kalkulierte und relative Öffnung des Arbeitsmarktes. Die Gewerkschaften zeigten

<sup>48</sup> Jucker, Waldemar 1963, S. 251 f.

<sup>49</sup> Ebd., S. 253.

<sup>50</sup> Studienkommission 1964, S. 181 f.

<sup>51</sup> Ebd., S. 182.

sich allerdings auch immer wieder mit Überfremdungsargumenten einverstanden. Zu Beginn des Jahres 1965 etwa forderte ein Gewerkschaftler in seiner Motion an den Bundesrat «aus wirtschafts- und staatspolitischen Erwägungen» einen «schrittweisen Abbau der ausländischen Arbeitskräfte auf eine halbe Million (ohne Grenzgänger)», da der «wachsenden Überfremdung» mit «wirksamen Mitteln» Einhalt geboten werden müsse.<sup>52</sup>

Zu dieser Zeit wurde die politische Situation noch einmal komplizierter: Im Juni 1965 reichte die Demokratische Partei des Kantons Zürich die erste Volksinitiative gegen Überfremdung bei der Bundeskanzlei ein. Auch wenn die Initiative zurückgezogen wurde und nicht zur Volksabstimmung gelangte, ist der bundesrätliche Bericht dazu interessant. Er schlug vor, «den Ausländerbestand zu stabilisieren und in Berücksichtigung der wirtschaftlichen Erfordernisse schrittweise zu reduzieren». Der Bundesrat teilte zwar einerseits die Sorge um eine «ernste Überfremdungsgefahr». Aber wie hier bereits anklingt, hielt der Bundesrat auf der anderen Seite fest, es gebe keinen Anlass, «die wirtschaftlichen Erfordernisse» fallen zu lassen. Zudem – und hier befand sich der Bundesrat auf der Linie des SGB und der Studienkommission –, die «überaus starre» Doppelplafonierung müsse durch ein System ersetzt werden, welches die «Verteilung» der Arbeitskräfte «schrittweise wieder den Marktkräften überlässt».<sup>53</sup>

Diesem Bemühen um den Markt stand bald eine zweite Volksinitiative gegen Überfremdung gegenüber. Verantwortlich war diesmal ein Komitee der Nationalen Aktion unter James Schwarzenbach, nach dem das Volksbegehren oft benannt wurde.<sup>54</sup> Die Schwarzenbach-Initiative wurde in einer Volksabstimmung knapp verworfen. Ungeachtet ihres Misserfolgs steht sie für das Überfremdungsdenken der späten 1960er-Jahre. Hatte bereits die erste Überfremdungsinitiative verlangt, der «Bestand an ausländischen Niedergelassenen und Aufenthaltarn» dürfe «einen Zehntel der Wohnbevölkerung nicht übersteigen»,<sup>55</sup> war das zweite Begehren noch restriktiver: In keinem Kanton, so hiess es im Initiativtext, dürfe in Zukunft der Anteil der «Ausländer» im Verhältnis zu den «schweizerischen Staatsangehörigen» zehn Prozent übersteigen.

Für den Kanton Genf war dabei eine interessante Ausnahme vorgesehen. Für diesen Kanton forderte die Initiative eine Höchstgrenze von 25 Prozent.<sup>56</sup>

52 AB 1965 N, S. 368.

53 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren gegen die Überfremdung, 29. Juni 1967, BBl. 1967, S. 69–118, hier S. 81, 91, 105.

54 Die zweite Überfremdungsinitiative wird im Juni 1970 mit rekordhoher Stimmbeteiligung abgelehnt.

55 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren gegen die Überfremdung, 29. Juni 1967, BBl. 1967, S. 69.

56 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das zweite Volksbegehren gegen die Überfremdung, 22. September 1969, BBl. 1969, S. 1044.

Diese Ausnahme bedeutet, dass das besagte Volksbegehren die empirische Realität in Genf ein Stück weit anerkannte und damit zu rechnen bereit war, statt mit aller Kraft eine neue Norm aufzwingen zu wollen. Angesichts des bereits relativ hohen sogenannten Ausländeranteils im Kanton Genf erschien der Nationalen Aktion eine Reduktion auf das Niveau der anderen Kantone als nicht durchsetzbare Forderung. Selbst diese Initiative, auf den ersten Blick eine Manifestation der Staatsräson, war noch von einer Kostenkalkulation sicherheitlichen Regierens durchwirkt: Überfremdungsdenken und Staatsräson brachen sich an der Sicherheit.

### **Die Regierungstechnik des Globalplafonds mit kantonsweisen Kontingenten**

Im «Bundesratsbeschluss über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer» von 1970 war dann nicht mehr wie in den Jahren zuvor vom Ziel einer Herabsetzung die Rede, sondern davon, «eine Zunahme des Bestandes an erwerbstätigen Ausländern zu verhindern». Prozentsätze, auf welche die Personalbestände nach Betrieben zu reduzieren gewesen wären, sucht man hier vergebens. Erstmals setzte der Bundesrat stattdessen für jeden Kanton eine absolute «Höchstzahl» an neuen Bewilligungen an Jahresaufenthalterinnen fest, was eine globale Höchstzahl für die ganze Schweiz impliziert.<sup>57</sup>

Wie beim Betriebsplafond handelt es sich auch hier um eine Ausnahme von einem generellen Einreiseverbot. Auch lässt sich über beide Konfigurationen des Plafonds hinweg festhalten, dass sie Immigrationsbewegungen nicht vollständig verhindern sollten, denn um der Volkswirtschaft genügend Arbeitskräfte zur Verfügung zu stellen, ist Immigration bis zu einer bestimmten Höhe gerade vorgesehen. Der juridische Mechanismus des Plafonds vermittelt gleichsam zwischen Staatsräson und Sicherheit.

Um nun das Neue und Spezifische an der Logik dieses Plafonds deutlich zu machen, lohnt wiederum ein Blick in ein volkswirtschaftliches Handbuch. Anders als bei der Plafonierung pro Betrieb, die ich mit der direkten Mengenregulierung im Aussenhandel verglichen habe, erinnert das neue Modell an ein indirektes «allgemeines Globalkontingent».<sup>58</sup> Letzteres unterscheidet sich von dem erstgenannten einerseits darin, dass es nicht direkte Beschränkungen auf der Ebene der Unternehmen veranschlagt, sondern zumindest einen Möglichkeitsraum für Konkurrenz um Anteile des globalen Kontingents eröffnet. In

<sup>57</sup> Bundesratsbeschluss über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer, 16. März 1970, AS 1970 305, Art. 2 Abs. 1.

<sup>58</sup> Pütz, Theodor 1959, S. 173.

der Schweizer Migrationspolitik wurde dabei von «globaler Plafonierung» gesprochen.<sup>59</sup> Dieses Globalkontingent entspricht dem bereits besprochenen äusseren Element des Vorschlags des SGB-Mitarbeiters. Ich nenne dieses Element den Begrenzungsaspekt. Ein globaler Plafond wirft nun aber im Gegensatz zu einem direkten Plafond die zusätzliche Frage auf, wie er denn verteilt werden soll. Es stellte sich also die Frage nach einem Verteilschlüssel. Dieser Verteilschlüssel bildete die zweite Facette, das innere Element, des neu konfigurierten Dispositivs. Er hat die Aufgabe, die Gesamtzahl der statistischen Leerstellen für Neueinreisen zu verteilen.

Als Empfänger der Kontingente traten direkt die Kantone, indirekt die Betriebe auf. Den Kantonen war hier, anders als im Dispositiv der 1960er-Jahre, eine privilegierte Stellung im Verteilungsprozess zugewiesen. Hatte der Bundesrat in den 1960er-Jahren direkte Interventionen noch mit der Unwirksamkeit der Selbstregulierung des Marktes gerechtfertigt, sollten zu Beginn der 1970er-Jahre die wirtschaftlichen Bedürfnisse der Unternehmen zumindest bei der Verteilung der Kontingente eine wichtige Rolle spielen. Bestimmend war die Ansicht, kantonale Stellen könnten die wirtschaftlichen Bedürfnisse der auf ihrem Gebiet gelegenen Unternehmen «besser» als die Bundesverwaltung «beurteilen».<sup>60</sup> Explizit wurden damit die Kantone in das Migrationsdispositiv einbezogen, mit einer epistemologischen Begründung: Sie wissen besser über die Interessen der Unternehmen Bescheid. Insofern trifft die Rede von einem «zentralisierten Regime»<sup>61</sup> der Migrationssteuerung die Sache nicht richtig, mit der Anrufung der Kantone setzte der Verteilungsschlüssel vielmehr einen gewissen Föderalismus voraus.

Ausgehandelt wurden die Kontingente in einem komplexen Verfahren: Das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) legte jeweils zu Beginn des Jahres einen ersten Entwurf über die Höhe der zu verteilenden Kontingente vor. Dieser Entwurf wurde zunächst verwaltungsintern mit dem damaligen Bundesamt für Flüchtlinge und dem Justiz- und Polizeidepartement diskutiert. Teilweise waren der Bundesrat und informell auch die Wirtschaftsverbände in diese Evaluationen einbezogen. Zweimal jährlich fanden zudem Konferenzen mit dem Verband schweizerischer Arbeitsämter statt, an denen wohl jene Forderungen einflossen, die von den Unternehmen und ihren Verbänden bereits bei den kantonalen Stellen vorgebracht worden waren. Diesem informellen folgte ein formeller Teil der Vernehmlassung, der vorsah, dass sich

59 Mahnig, Hans/Piguet, Etienne 2004, S. 78 f.

60 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Vollzug der Richtlinien für die Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1967–1971 (Rechenschaftsbericht), vom 28. April 1971, BBl. 1971, S. 872.

61 Wimmer, Andreas 1998, S. 215.

verschiedene Ämter, Verbände, Parteien und Organisationen schriftlich zu dem Entwurf äusserten. Erst zum Schluss kam dem Bundesrat die Aufgabe zu, die Höhe der Kantonskontingente festzulegen und zu kommunizieren.<sup>62</sup>

Der Vollzug der Verordnung geschah dann auf drei Ebenen: Zuerst teilte der Bund den Unternehmen und Kantonen, welche eine Notlage geltend gemacht hatten, ein Kontingent an Einreisebewilligungen zu. Ein zweites Kontingent wurde den Kantonen proportional zu ihrer Bevölkerungszahl zugesprochen. Die Verteilung auf kantonaler Ebene wurde zumeist von tripartiten Kommissionen vorgenommen, zusammengesetzt aus kantonalen Behörden, Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften. Damit war eine Neukonfiguration des Steuerungs- und Begrenzungsdispositivs erfolgt, hin zu einem «System der Globalplafonierung mit kantonsweiser Kontingentierung».<sup>63</sup>

## Schluss: Plafond und Kontingent als Regierungstechniken

Abschliessend liegt mir nun daran, deutlich zu machen, was sich hinsichtlich meiner Hauptthemen Bevölkerung und Staatlichkeit an den rekonstruierten Regierungstechniken der Plafonierung und der Kontingentierung ablesen lässt.

Ich habe gezeigt, dass für die Politik der Plafonierung und Kontingentierung in der Schweiz nicht einfach *der* Staat verantwortlich ist.<sup>64</sup> Vielmehr wird Arbeitsimmigration ständig entlang bestimmter Rationalitäten der Macht problematisiert und bearbeitet, während sich weder Wirtschaftsverbände noch Gewerkschaften, die zitierten Wissenschaftler oder der Bundesrat diesen Rationalitäten entziehen können. Stattdessen lässt sich an Plafond und Kontingent ablesen, welchen Logiken und Rationalitäten ihr Tun folgt. Beispielsweise sind weder Wissenschaften noch Gewerkschaften, Wirtschaftsverbände oder Bundesrat dem Überfremdungsdenken enthoben – ganz im Gegenteil, dieses spielt in ihrer Argumentation immer wieder eine zentrale Rolle.<sup>65</sup> Auf der anderen Seite habe ich die Rationalität der Sicherheit der Zirkulation sogar in den Volksinitiativen der Überfremdungsbewegung der 1960er-Jahre aufzeigen können. Rationalitäten der Macht wirken also nicht einfach durch einen einzigen Agenten, der umgekehrt in jeweils einer Rationalität vollständig aufgeht. Stattdessen lässt sich mit Foucault von einem komplexen Korrelationssystem von

62 Cattacin, Sandro 1987, S. 59–64.

63 Niederberger, Josef Martin 1982, S. 89.

64 Anders bei Mahnig, Hans/Piguet, Etienne 2004, S. 80 f.; Wimmer, Andreas 1998, S. 215.

65 So ist denn auch die Interpretation von Hans Mahnig und Etienne Piguet nicht haltbar, bei den bundesrätlichen Beschränkungsbestrebungen der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts handle es sich lediglich um eine «Reaktion» auf «fremdenfeindliche Ausbrüche», vgl. Mahnig, Hans/Piguet, Etienne 2004, S. 102.

Rationalitäten der Macht sprechen, das produktiv wird. Verbände, Gewerkschaften und Bundesrat sind in dieser Perspektive nicht machtfreie Akteure, sondern selbst machtförmige Effekte des Spiels von Rationalitäten der Macht. Modernes Regieren erweist sich also im untersuchten Fall als komplexes Gefüge, wobei Staatlichkeit nur ein Effekt unter anderen ist.

Im Rahmen der Regierung der Migration sind in der Schweiz zwischen den späten 1950er- und den frühen 1970er-Jahren mindestens die vier Rationalitäten der Souveränität, der Staatsräson, der Sicherheit und der Biopolitik am Werk. Diese Rationalitäten lassen sich an den Techniken des Plafonds und des Kontingents ablesen: Ein Plafond ist zunächst ein souveräner juridischer Mechanismus von Verbot und Erlaubnis, der aus der Aussenwirtschaftspolitik in die Migrationspolitik übertragen wurde. Im hier untersuchten Fall antwortet die Seite des Verbots auf zwei unterschiedliche Problematisierungen und Wahrnehmungen von Immigration. Einerseits schliesst die Rationalität der Staatsräson Arbeitsimmigration mit der Gefahr einer Überfremdung kurz. Eine zweite Problematisierung von Arbeitsimmigration erfolgt unter dem Aspekt der Sicherheit der wirtschaftlichen Prozesse der Bevölkerung. Um die Gefahr einer zu starken Konjunktur zu vermindern, versucht der Plafond die Anzahl Aufenthaltsbewilligungen beschränkt zu halten. Auf der anderen Seite – interessanterweise ebenfalls hinsichtlich der Sicherheit wirtschaftlicher Prozesse – sollen dem Arbeitsmarkt im Gegenteil genügend Arbeitskräfte aus dem Ausland zufließen können. Auf diese unterschiedlichen Anforderungen versuchen Plafond und Kontingent als kalkulatorische Techniken zu reagieren. Dass die beiden Techniken die von ihr bearbeiteten Zirkulationen und Prozesse als Prozesse der Bevölkerung adressieren, macht sie zu Techniken der Regierung von Bevölkerung, sie ist ihr biopolitischer Interventionshorizont. Bei Plafond und Kontingent geht es also nicht nur um die Regierung von Migration, sondern um die Regierung von Bevölkerung insgesamt.

Das rekonstruierte Dispositiv aus Beschreibungen, Kategorisierungen, Berechnungen und Verordnungen richtet sich daher nicht einfach nur an die Plafonierten und Kontingentierten. Ich habe gezeigt, wie Arbeitsmigration im untersuchten Zeitraum zusehends die narrative Position der Trägerin der Gefahren der Überfremdung und der Konjunkturüberhitzung einnahm. Bevölkerung, so die Botschaft, wird stets durch Andere bedroht. Voraussichtlich nicht zu diesem bedrohlichen und daher plafonierten Bevölkerungsteil zu gehören ist dabei sowohl Privileg als auch Zumutung. Zumutung deshalb, weil auch die Nichtkontingentierten sich mindestens als indirekte Zielscheibe wiederfinden: Sie haben tugendhafte Staatsbürger mit «eidgenössischem Bewusstsein» zu sein.

Damit wird das binäre System der souveränen Gesetzesmacht durch weitere Machtformen angereichert. Obwohl Verbot und Erlaubnis den Mechanis-

mus von Plafond und Kontingent bilden, verkompliziert sich das Dispositiv des Regierens durch biopolitische Zäsuren, staatspolitische Problematisierungen und Abwägungen der Sicherheit wirtschaftlicher Prozesse. Plafonierung und Kontingentierung erschöpfen sich dabei nicht in einem simplen Mechanismus von Öffnen und Schliessen: Wichtiges Element des Migrationsdispositivs waren Kosten-Nutzen-Kalkulationen von Arbeitsimmigration, zudem konnte das Dispositiv auf Krisen reagieren und seine Konfiguration verändern. Insofern verfuhr es ökonomisch. Dass sie auf Nützlichkeit bedacht in die Bevölkerung intervenierte, macht die rekonstruierte Regierung der Immigration zu einem liberalen Labor einer ökonomischen Regierung der Bevölkerung.

## Bibliografie

- AB Amtliches Bulletin der Bundesversammlung  
 AS Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen  
 BBl. Bundesblatt
- Cattacin, Sandro: Neokorporatismus in der Schweiz. Die Fremdarbeiterpolitik, Zürich 1987.
- Cerutti, Mauro: La politique migratoire de la Suisse 1945–1970, in: Mahnig, Hans (Hg.): Histoire de la politique de migration, d’asile et d’intégration en Suisse depuis 1948, Zürich 2005, S. 89–134.
- Doleschal, Josef: Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte in der schweizerischen Arbeitgeberpolitik der Nachkriegszeit unter besonderer Berücksichtigung der Jahre 1962 bis 1970, Bern 1977.
- Foucault, Michel: Dispositive der Macht. Über Sexualität, Wissen und Wahrheit, Berlin 1978.
- Foucault, Michel: Omnes et singulatum, in: ders.: Analytik der Macht, Frankfurt am Main 2005, S. 188–219.
- Foucault, Michel: Sicherheit, Territorium, Bevölkerung. Geschichte der Gouvernementalität I. Vorlesung am Collège de France 1977–1978, Frankfurt am Main 2006a.
- Foucault, Michel: Die Geburt der Biopolitik. Geschichte der Gouvernementalität II. Vorlesung am Collège de France 1978–1979, Frankfurt am Main 2006b.
- Foucault, Michel: Was ist Kritik?, in: ders.: Kritik des Regierens. Schriften zur Politik, Berlin 2010a, S. 237–257.
- Foucault, Michel: Vorlesung vom 17. März 1976, in: ders.: Kritik des Regierens. Schriften zur Politik, Berlin 2010b, S. 63–88.
- Gees, Thomas: Die Schweiz im Europäisierungsprozess. Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Konzepte am Beispiel der Arbeitsmigrations-, Agrar- und Wissenschaftspolitik, 1947–1974, Zürich 2006.

- Jucker, Waldemar: Das magische Dreieck und die Begrenzung der Einwanderung, in: *Wirtschaft und Recht* 15 (4), 1963, S. 251–256.
- Kley, Andreas: Subsidiarität, *Historisches Lexikon der Schweiz*, 20. Juli 2012, [www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D48198.php](http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D48198.php), Stand: 27. März 2016.
- Kury, Patrick: Wer agiert? Der Überfremdungsdiskurs und die schweizerische Flüchtlingspolitik, in: Eder, Franz X. (Hg.): *Historische Diskursanalysen. Genealogie, Theorie, Anwendungen*, Wiesbaden 2006, S. 205–221.
- Layton-Henry, Zig: Britain: From Immigration Control to Migration Management, in: Cornelius, Wayne A. et al. (Hg.): *Controlling Immigration. A Global Perspective*, Stanford 2004<sup>2</sup>, S. 297–333.
- Mahnig, Hans et al. (Hg.): *Histoire de la politique de migration, d’asile et d’intégration en Suisse depuis 1948*, Zürich 2005.
- Mahnig, Hans; Piguet, Etienne: Die Immigrationspolitik der Schweiz von 1948 bis 1998. Entwicklung und Auswirkungen, in: Wicker, Hans-Rudolf; Fibbi, Rosita; Haug, Werner (Hg.): *Migration und die Schweiz. Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms «Migration und interkulturelle Beziehungen»*, Zürich 2004<sup>2</sup>, S. 65–108.
- Niederberger, Josef Martin: Die politisch-administrative Regelung von Einwanderung und Aufenthalt von Ausländern in der Schweiz. Strukturen, Prozesse, Wirkungen, in: Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim; Hondrich, Karl-Otto (Hg.): *Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland und in der Schweiz. Segregation und Integration: Eine vergleichende Untersuchung*, Frankfurt am Main 1982, S. 11–123.
- Niederberger, Josef Martin: *Ausgrenzen, Assimilieren, Integrieren. Die Entwicklung einer schweizerischen Integrationspolitik*, Zürich 2004.
- Piguet, Etienne: *Einwanderungsland Schweiz. Fünf Jahrzehnte halb geöffnete Grenzen*, Bern 2006.
- Piñeiro, Esteban: *Integration und Abwehr. Genealogie der schweizerischen Ausländerintegration*, Zürich 2015.
- Power, Michael: Counting, control and calculation. Reflections on measuring and management, in: *Human Relations* 57 (6), 2004, S. 765–783.
- Pütz, Theodor: Kontingente im Aussenhandel, in: von Beckerath, Erwin et al. (Hg.): *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Bd. 6, Stuttgart 1959, S. 173–175.
- Rittershausen, Heinrich: *Wirtschaft*, Frankfurt am Main 1958.
- Schweizerische Bundeskanzlei: Volksabstimmung vom 9. Februar 2014, Bundesverwaltung, 9. Februar 2014, [www.admin.ch/ch/d/pore/va/20140209/index.html](http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20140209/index.html), Stand: 27. März 2016.
- Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte. *Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte*, Bern 1964.
- Vuilleumier, Marc: *Flüchtlinge und Immigranten in der Schweiz. Ein historischer Überblick*, Zürich 1992<sup>2</sup>.



- Wehrli, Bernhard: Wirtschaftliche Überfremdung, in: Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft (Hg.): Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bd. 2, Bern 1955, S. 453–455.
- Wicker, Hans-Rudolf et al.: Migration und die Schweiz. Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms «Migration und interkulturelle Beziehungen», Zürich 2004<sup>2</sup>.
- Wimmer, Andreas: Binnenintegration und Aussenabschliessung. Zur Beziehung zwischen Wohlfahrtsstaat und Migrationssteuerung in der Schweiz des 20. Jahrhunderts, in: Bommes, Michael; Halfmann, Jost (Hg.): Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten. Theoretische und vergleichende Untersuchungen, Osnabrück 1998, S. 199–221.

# Transformationen des Gesundheitswesens seit den 1960er-Jahren

## Die Beispiele der Aids- und der Drogenthematik

PETER-PAUL BÄNZIGER

Am 14. Februar 1995 wurde das Letten-Areal in Zürich polizeilich geräumt. Kurz davor hatten die schweizerischen Stimmberechtigten den vom Bundesrat vorgelegten «Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht» mit einer Mehrheit von fast 73 Prozent zugestimmt. In der Abstimmungskampagne hatte die Drogenthematik, insbesondere das Beispiel Letten, eine zentrale Rolle gespielt. Obwohl die damit eingeführten Gesetzesparagrafen den ordnungspolitischen Weg klar bekräftigten, gilt die mit der Räumung des Letten-Areals fest etablierte «Vier-Säulen-Strategie» heute weithin als Paradebeispiel für neue Ansätze in der Drogenpolitik. So etwa jüngst in einem aufwändig produzierten multimedialen Rückblick des «Tages-Anzeigers», der mit folgenden Worten endet: «Zuerst kamen die Kulturschaffenden zurück, dann die Familien. Heute tummeln sich auf der Josefswiese sonntags Eltern mit Kleinkindern, weiter im Westen werden Büros und Wohnungen gebaut, die Kulturunternehmer drängen in die Nischen. [...] Nur noch die mit kunstvoll geschweissten Gittern versperrten Eingänge zu den Hinterhöfen erinnern daran, dass es hier einmal ganz anders zu und her ging.»<sup>1</sup> Ähnliches gilt für einen zweiten gesellschaftlichen Brennpunkt des ausgehenden 20. Jahrhunderts: Aids/HIV. Als in den frühen 1980er-Jahren die ersten Berichte über eine neue sexuell übertragbare Krankheit aufkamen, rechnete kaum jemand damit, dass, zumindest in der Schweiz, Neuinfektionen mit HIV schon ab den frühen 1990er-Jahren und die Fallzahl von Aids ab der Mitte des Jahrzehnts zurückgehen würden. Mehr noch als die vier Säulen der Drogenpolitik gilt die Etablierung einer breit angelegten Präventionsstrategie gegen Aids deshalb als Paradebeispiel für neue Ansätze in der Gesundheitspolitik.

Tatsächlich unterlag das Gesundheitswesen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts weitreichenden Transformationen. Wie sie aus historiografi-

1 Binswanger, Michèle 2014. Ich danke Daniela Oertle und Christian Biedermann für die Möglichkeit, ihre universitären Abschlussarbeiten zu lesen, Eveline Müller, Cindy Patton, Daniel Zürcher, den Herausgeber/-innen dieses Bandes und den Mitgliedern der HERA-Forschungsgruppe «Disentangling European HIV/AIDS Policies: Activism, Citizenship and Health (EUROPACH)» für Kritik und Anregungen.

scher Perspektive zu bewerten sind, wurde bisher jedoch erst in Ansätzen diskutiert. Nicht zuletzt mangelt es an Arbeiten, die nicht auf einzelne Themenfelder fokussieren und so die Verschränkungen sowie die Gemeinsamkeiten und Divergenzen von Veränderungen in unterschiedlichen gesundheitspolitischen Feldern aufzeigen. Hier setzt das vorliegende Kapitel an. Mit der Drogen- und der Aidsthematik konzentriert es sich auf zwei zentrale Themen der Gesundheitspolitik im ausgehenden 20. Jahrhundert, deren Geschichten in vielerlei Hinsicht miteinander verbunden waren. Neben der bisherigen Forschung stütze ich mich dabei auf eine Analyse von Gesetzgebungsprozessen, Kampagnen und Medienberichterstattung sowie auf Recherchen in den Archiven des Bundesamts für Gesundheit, der Aidshilfe Schweiz und der Zürcher Aidshilfe. Im ersten Abschnitt beschreibe ich den sozial- und geschichtswissenschaftlichen Forschungsstand. Vor diesem Hintergrund gehe ich in den folgenden Abschnitten auf die thematischen Schwerpunkte ein, um dann abschliessend einen kurzen Ausblick zu wagen. Da die Forschungslage nicht in jeder Hinsicht befriedigend ist, kann ich vielfach nicht über erste Thesen hinausgehen. Das gilt insbesondere für die Drogenthematik.

## Vom alten zum neuen Gesundheitswesen?

Allgemein ging die Etablierung des modernen Gesundheitswesens nicht einfach vom Staat aus. Die sich langsam konsolidierenden öffentlichen Institutionen kooperierten in verschiedenster Hinsicht und in enger Weise mit Wohltätigkeits- und Fürsorgevereinen, Vertreter/-innen kommerzieller Interessen, Wissensproduzent/-innen und sozialen Bewegungen wie der Arbeiter- und der Lebensreformbewegung. Dennoch lässt sich für die hier im Zentrum stehenden Jahrzehnte des ausgehenden 20. Jahrhunderts feststellen, dass nicht- und parastaatliche Akteur/-innen verstärkt Aufgaben der Gesundheitspolitik übernahmen. Neben älteren Institutionen wie den Patient/-innenorganisationen, die einen Bedeutungszuwachs und -wandel erlebten, sind dabei vor allem jene sogenannten Nichtregierungsorganisationen (NGO) zu erwähnen, die im Umfeld der neuen sozialen Bewegungen der 1960er- bis 1980er-Jahre entstanden. Zugleich kam es zu einer stärkeren Beteiligung der Privatwirtschaft, etwa im Bereich der Versicherungen oder der sich weiter ausdifferenzierenden Komplementärmedizin. Nicht zu unterschätzen ist schliesslich die Rolle trans- oder supranationaler Organisationen wie der Europäischen Union (EU) oder der Weltgesundheitsorganisation (WHO).<sup>2</sup>

2 Für die neuste Literatur zu Westeuropa vgl. unter anderem Wehling, Peter et al. 2015; Dinges, Martin/Jütte, Robert 2011; Fassin, Didier/Hauray, Boris 2010.

Diese institutionellen Transformationen stützten sich nicht zuletzt auf die Produktion und Verbreitung neuen Wissens. Seit den 1950er-Jahren trugen die Arbeits- beziehungsweise die Sozial- und Präventivmedizin dazu bei, dass spezifische Vorstellungen von Körper und Vorsorge Eingang in die unterschiedlichsten Felder des Alltags fanden – von der Arbeit über die Ernährungsgewohnheiten und die Sexualität bis zu den Konsum- und Freizeitaktivitäten. Hatte die Gesundheitspolitik der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts noch mehrheitlich auf kurative Ansätze und Vorbeugungsmassnahmen bezüglich spezifischer Krankheiten bei einzelnen Bevölkerungsgruppen gesetzt, wurde nun die Verantwortung für ein gesundes Verhalten zunehmend der Einzelperson zugeschrieben. Die ältere Rolle des allwissenden (männlichen) Arztes wurde ab- und das (Körper-)Wissen und die Entscheidungsfähigkeit der Betroffenen aufgewertet. Solche Ansätze waren zwar nicht gänzlich neu. Erst in den letzten Jahrzehnten kam es jedoch zu einer systematischen Anwendung, sowohl in thematischer Hinsicht wie bezüglich der anvisierten Personen: Zunehmend sollte sich jede und jeder Einzelne in allen Lebenslagen als «präventives Selbst» verhalten.<sup>3</sup>

Erleichtert wurde das Aufkommen dieser Ansätze durch neue, zunehmend EDV-gestützte Methoden der Produktion und statistischen Auswertung von Daten. In der Schweiz wurden entsprechende Erfahrungen unter anderem beim Aufbau der kantonalen Krebsregister gesammelt: Das erste wurde 1970 in Genf eingerichtet, gefolgt von der Waadt und Neuenburg (1974) sowie mit einigem Abstand von Zürich/Zug und St. Gallen/Appenzell (1980).<sup>4</sup> Während auf der Mikroebene alltäglichen Präventions- und Gesundheitshandelns die Rolle der Patient/-innen aufgewertet wurde, nahm die Bedeutung von Expertenwissen für die Formulierung von übergeordneten Zielen und Strategien der Gesundheitspolitik also weiter zu. Nicht unterschätzt werden sollte der zunehmende Einfluss austeritätspolitischen Denkens und das Aufkommen neuer mikroökonomischer Ansätze in den Wirtschaftswissenschaften und darauf basierender Verwaltungspraktiken wie «New Public Management» oder «wirkungsorientierte Führung». Derer Geschichte hat sich die Historiografie jedoch bisher kaum angenommen. So blieb Peter Streckeisens These, dass das Gesundheitswesen in der Schweiz geradezu ein «laboratoire du néolibéralisme» gewesen sei, bisher weitgehend unkontextualisiert.<sup>5</sup>

Vergleichsweise mehr wissen wir dagegen über die Diskurse und Körperpraktiken im Umfeld der neuen sozialen Bewegungen seit den 1960er-Jah-

3 Zur Geschichte der Prävention vgl. Thießen, Malte 2013; Lengwiler, Martin/Madarász, Jeannette 2010; zur Sozial- und Präventivmedizin jüngst Ingold, Niklaus/Condrau, Flurin 2015.

4 Bundesamt für Statistik 2016; vgl. Cattacin, Sandro 2012, S. 19 f.

5 Streckeisens, Peter 2013.

ren, denen ebenfalls eine wichtige Rolle für die Etablierung neuer gesundheitspolitischer Arrangements zukommt. Zu erwähnen sind besonders die Frauen-, die Homosexuellen- und die Umweltbewegungen sowie die Autonomen und Hausbesetzer/-innen der 1980er-Jahre. In diesen Kreisen wurden Lebensweisen erprobt, die in jene Formen der Selbstorganisation und -führung einfließen, auf die sich neue Ansätze der Gesundheitspolitik stützten. Wichtig waren in diesem Zusammenhang auch neue therapeutische Arrangements und Beratungsangebote, die auf den verhaltenstherapeutischen und systemischen Ansätzen der 1960er- und 1970er-Jahre beruhten. Sie stellen den Hintergrund für die Selbsthilfebewegung der 1980er-Jahre dar. Entsprechende Gruppen entstanden nun zunehmend auch in nicht im engeren Sinne medizinischen Bereichen.<sup>6</sup>

Der Einfluss dieser Prozesse auf das heutige Gesundheitswesen ist nicht zu übersehen. In der Medizinsoziologie werden sie gemeinhin als Verschiebung von «Old» zu «New Public Health» beschrieben.<sup>7</sup> Wenig untersucht wurde jedoch die Frage, wie genau ihr Aufkommen jenseits solcher sozialwissenschaftlicher Grosserzählungen zu bewerten ist. Nach wie vor gibt es erst wenige geschichtswissenschaftliche Studien, die die Zeit nach den 1970er-Jahren überhaupt in den Blick nehmen; die zeithistorische Auseinandersetzung mit den 1980er- und 1990er-Jahren hat gerade erst begonnen. Allgemein betonte die Geschichtsschreibung bisher die Unterschiede zwischen der Mitte und dem letzten Drittel des 20. Jahrhunderts. Diese Darstellungen, so informativ sie im Detail auch sein mögen, unterschätzen die Komplexität und Heterogenität historischer Wandlungsprozesse und tendieren zu einer Homogenisierung der Zeiträume vor und nach einer Umbruchzeit. Wie eine Perspektive aussehen könnte, die sich dieser Problematik stellt, skizziere ich im Folgenden an den Beispielen der Aids- und der Drogenthematik.

## Nicht nur eine Ausnahmesituation: Aids/HIV seit den 1980er-Jahren

Unter dem Leitbegriff *AIDS exceptionalism* wird Aids/HIV in der sozialwissenschaftlichen Literatur vielfach die Funktion eines «Katalysators» für die Implementierung der im vorangehenden Abschnitt beschriebenen gesundheitspolitischen Dispositive zugeschrieben. Sein unerwartetes Aufkommen, die fehlende Therapierbarkeit, die Verbindung mit den «symbolisch aufgeladene[n]» Themenfeldern Sexualität und Drogenkonsum, epidemiologische Ungewissheiten,

6 Vgl. Ruckstuhl, Brigitte 2011, S. 59. Zur Geschichte von Therapie und Beratung vgl. Tändler, Maik/Jensen, Uffa 2012; Maasen, Sabine et al. 2011; Bänziger, Peter-Paul et al. 2010; für die Selbsthilfebewegung Stremlow, Jürgen et al. 2004.

7 Grundlegend ist Petersen, Alan/Lupton, Deborah 2000.

Zweifel an der Wirksamkeit von älteren Präventionsansätzen, erste Erfahrungen mit neuen Instrumenten und nicht zuletzt eine «exceptionalist alliance» aus sozialen Bewegungen, linken und «liberalen» Parteien sowie «weite[n] Teile[n] des professionellen Pflege- und psychosozialen Betreuungspersonals» hätten, so heisst es etwa in einem viel zitierten Überblicksartikel aus den späten 1990er-Jahren, «zu exzeptionellen Innovationen in Prävention, Krankenversorgung, Gesundheitspolitik und Bürgerrechtsfragen geführt».<sup>8</sup> Auch in der historiografischen Forschung erscheint die Etablierung von «New Public Health»-Ansätzen oftmals als Geschichte der Normalisierung eines durch Aids hervorgerufenen Ausnahmezustandes. In deren Verlauf hätten sich «liberale», auf individuelles Risikoverhalten abzielende Präventionsstrategien sukzessive gegen eine ältere «Seuchenpolitik» durchgesetzt. In pauschaler und teilweise diskriminierender Weise habe letztere auf nicht näher spezifizierte Risikogruppen abgezielt, wobei immer wieder Forderungen nach Zwangsmassnahmen, Ein- oder Ausschluss erhoben wurden.<sup>9</sup> Vielfach wird diese Perspektive mit bewegungsgeschichtlichen Fragestellungen verknüpft: Im Zentrum steht der erfolgreiche Kampf der Schwulenbewegung und weiterer «fortschrittlicher» Kräfte gegen eine «repressive» Politik, die von «konservativen» Gruppierungen und Parteien vertreten wurde.<sup>10</sup>

In gewisser Hinsicht lässt sich die Geschichte von Aids in der Schweiz tatsächlich als Normalisierungsprozess im Sinne des *AIDS exceptionalism* darstellen. Das gilt nicht nur für die Entwicklung der Infektionszahlen und die nationalen «STOP AIDS»-Kampagnen, für deren Konzeption neue Ansätze der Prävention zentral waren.<sup>11</sup> Wie Christian Biedermann am Beispiel der Geschichte der Aids-Hilfe Bern (AHBe) in den Jahren 1985–2000 gezeigt hat, lassen sich entsprechende Prozesse auch auf institutioneller Ebene erkennen. Während eine auf die Ermöglichung «eigenverantwortlichen» Handelns ausgerichtete Präventionsarbeit, eines der Kernanliegen von «New Public Health»-Ansätzen, das inhaltliche Leitprinzip blieb, veränderten sich die Organisation und die Selbstverhältnisse der beteiligten Personen deutlich: Der «Pioniergeist» der Frühzeit verschwand. Zunehmend wurde aus der ursprünglichen «Selbsthilfegruppe» eine «professionelle Hilfsorganisation mit Festangestellten», deren Mitarbeiter/-innen unter anderem die Aufgabe hatten, «die Rahmenbedingungen und Strukturen» für Selbsthilfegruppen bereitzustellen. Solche Prozesse waren nicht immer selbst gewählt, da vielfach die Interessen

8 Rosenbrock, Rolf et al. 1999, Abstract, S. 5 f. Für die Schweiz vgl. Voegtli, Michael/Fillieule, Olivier 2012; Neuenschwander, Peter/Kübler, Daniel 2007.

9 So insbesondere in den Arbeiten von Henning Tümmers (unter anderem 2013, 2012).

10 Vgl. dagegen die differenzierte Darstellung von Beljan, Magdalena 2014.

11 Vgl. Bänziger, Peter-Paul 2015, 2014.

der wichtigsten Geldgeber bedient werden mussten, insbesondere der Entscheidungsträger/-innen im Kanton Bern. Mit dem Aufkommen der im vorangehenden Abschnitt erwähnten neuen Verwaltungspraktiken musste die AHBe zunehmend als professionelle Dienstleisterin auftreten, die spezifische «Produkte» verkaufte. Besonders deutlich wurde dies nach der Unterzeichnung eines neuen Leistungsvertrags im Dezember 1999.<sup>12</sup>

Meine Recherchen in den Archiven der Aidshilfe Schweiz (AHS) haben ein ähnliches Bild ergeben: Aus Aktivist/-innen, die im Umfeld der neuen sozialen Bewegungen sozialisiert worden waren, wurden in der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre Expert/-innen, die in einer professionell agierenden NGO tätig waren. In personeller, inhaltlicher und finanzieller Hinsicht eng mit staatlichen Institutionen verknüpft, ist die AHS zugleich ein Beispiel für die institutionelle Heterogenität des Gesundheitswesens der vergangenen Jahrzehnte. Gerade deshalb konnte sie teilweise einen beträchtlichen Einfluss auf die Arbeit des Bundesamts für Gesundheit (BAG) und anderer Institutionen ausüben. Ein Beispiel dafür ist die Überarbeitung der sogenannten Meldeverordnung aus dem Jahr 1974. Hier scheint sich die AHS in der Vernehmlassung erfolgreich dafür eingesetzt haben, dass HIV in der neuen Verordnung vom September 1987 explizit von der für übertragbare Krankheiten geltenden gesetzlichen Meldepflicht ausgeschlossen wurde.<sup>13</sup>

Die Geschichte von Aids in der Schweiz ist jedoch komplexer, als es die Erzählungen einer sukzessiven Professionalisierung der Aidsarbeit und einer erfolgreichen Durchsetzung des Präventionsdenkens vermuten lassen. Zwar hatten, erstens, die aus dieser Perspektive als repressiv kritisierten Ansätze in der Schweiz einen schweren Stand – im Gegensatz etwa zu den USA, aber auch zur Bundesrepublik Deutschland, wo Forderungen nach Zwang und Ausschluss vergleichsweise hohe Wellen warfen.<sup>14</sup> Dennoch flossen zu Beginn auch Inhalte in die «STOP AIDS»-Kampagnen ein, die «New Public Health»-Ansätzen klar widersprachen. Bekanntestes Beispiel sind Plakate aus dem Jahr 1987, auf denen anstelle des Kondoms ein Ehering abgebildet ist. Aus Sicht der AHS und anderer engagierter Kreise brach man so mit der Grundüberzeugung der Präventionsstrategie, wonach das konkrete Verhalten beim sexuellen Kontakt oder beim Drogenkonsum im Zentrum stehen sollte und nicht «moralische» Hinweise auf die Vorzüge bestimmter Beziehungsmodelle und Lebensweisen. Die Verantwortung dafür wurde dem im Dezember 1986 zum Innenminister gewählten Tessiner CVP-Politiker Flavio Cotti zugeschrieben.<sup>15</sup>

12 Biedermann, Christian 2015, Zitate S. 35, 53, 75.

13 Bänziger, Peter-Paul 2010, S. 47. Allgemein zu dieser Thematik Bänziger, Peter-Paul 2015.

14 Zu Deutschland vgl. Beljan, Magdalena 2014.

15 Vgl. Bänziger, Peter-Paul 2014, S. 195 f.; Voegtli, Michael et al. 2009, S. 133–141.

Auch wenn solche Inhalte in späteren Plakatserien nicht mehr zu finden sind, verschwanden jene Stimmen nicht einfach, die sich für Zwangsmassnahmen einsetzten oder Aids mit normativen Appellen begegnen wollten. Besonders deutlich wurde dies 1991, als 52 Bundesparlamentarier/-innen eine Interpellation der Genfer FDP-Nationalrätin Geneviève Aubry gegen die von der AHS mitfinanzierte Broschüre «Safer Sex für Ledermänner» unterzeichneten. Diese «brochure luxueuse démontrant des pratiques sado-masochistes et obscènes» enthalte «un langage extrêmement ordurier et des photographies de perversion sexuelle qui vont jusqu'à la sodomie. [...] Ce n'est pas une brochure destinée à l'information sur le sida, mais à une incitation à la perversion sexuelle. Elle incite à la débauche, est vicieuse et perverse et moralement inadmissible.»<sup>16</sup> Die Interpellation führte nicht nur zur Vernichtung der Broschüre – eine neue Auflage wurde von privater Seite finanziert –, sondern scheint auch die Position der AHS gegenüber dem BAG nachhaltig geschwächt zu haben. Die Situation entschärfte sich erst, als Cotti 1993 durch die Genfer Sozialdemokratin Ruth Dreifuss ersetzt wurde.<sup>17</sup>

Zweitens machen jüngere Studien deutlich, dass die Geschichte der Aidspolitik nicht einfach als Kampf zwischen liberal und konservativ oder alt und neu erzählt werden kann. Dabei handelt es sich um Begriffe aus den zeitgenössischen Debatten, die nicht unkritisch übernommen werden sollten. Auch wenn die neuen Ansätze einen erklärtermassen «antirepressiven» Ansatz verfolgten, darf beispielsweise nicht übersehen werden, dass auch sie von Marginalisierungstendenzen begleitet waren, unter anderem gegenüber jenen Personen, die dem Präventionsdenken nicht folgen wollten oder konnten. Wer als «eigenverantwortlich» betrachtet wird, muss mit Sanktionen für «unverantwortliches» Handeln gegenüber sich selbst und gegenüber der Gesellschaft rechnen. Wie Magdalena Beljan für die Bundesrepublik Deutschland argumentiert, trug etwa die Aufforderung, «offen» über die eigene Vergangenheit zu sprechen, zur Etablierung einer neuen, kommunikationsorientierten Beziehungsnorm bei, der man sich nur schwer entziehen konnte. Die von den Aidshilfen kontrovers diskutierte Forderung, sich testen zu lassen, erlangte vor diesem Hintergrund eine zunehmende Verbindlichkeit.<sup>18</sup> Ein Blick auf die «STOP AIDS»-Kampagne macht darüber hinaus deutlich, dass auf deren Plakaten keineswegs die sexuell aktive Bevölkerung in ihrer ganzen Vielfalt abgebildet wurde, wie es «New Public Health»-Ansätze fordern. Vielmehr wurde eine sehr spezifische Norm

16 Schweizerischer Nationalrat: Interpellation Geneviève Aubry Nr. 91.3310, «Brochure obscène et sado-masochiste financée par la Confédération», 25. September 1991, zitiert nach Voegtli, Michael et al. 2009, S. 248.

17 Voegtli, Michael et al. 2009, S. 248–250.

18 Beljan, Magdalena 2015, S. 336–340.



etabliert: der Körper von sportlichen, attraktiven und selbstbewussten, meist weissen, jungen und nicht selten berufstätigen Menschen. Andere Körper hingegen – kranke wie gesunde – verschwanden.<sup>19</sup>

Wie Biedermann deutlich macht, blieben drittens die Beratung der direkt Betroffenen und der Kampf gegen Diskriminierungen auch dann noch ein wichtiges Aufgabenfeld der AHB, als dieser Aspekt in den nationalen Präventionskampagnen kaum mehr eine Rolle spielte. Ähnliches lässt sich für die Zürcher Aidshilfe (ZAH) zeigen, wo die Transformation einer schwerpunktmässig mit Sterbebegleitung beschäftigten Institution in die heutige «Fachstelle für sexuelle Gesundheit» in den 1990er-Jahren zu erheblichen Verwerfungen führte. Auch verlief die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Organisationen keineswegs so reibungslos, wie es die Rede von der *exceptionalist alliance* nahelegt. Besonders in Zürich war die Aufgabenverteilung zwischen der AHS, der ZAH und den Homosexuellen Arbeitsgruppen nicht immer so klar und konfliktfrei, wie es das 1987 verabschiedete Leitbild der AHS formulierte.<sup>20</sup> Zu Auseinandersetzungen führte aber auch die Tatsache, dass die AHS zumindest teilweise aus der Schwulenbewegung und deren Organisationen hervorgegangen war. Auch wenn die entsprechenden Probleme vergleichsweise rasch angegangen wurden, hatten andere Betroffenengruppen zunächst Mühe, ihren Anliegen innerhalb der AHS genügend Gehör zu verschaffen.<sup>21</sup>

Viertens war schon in den 1970er-Jahren breit über eine Rückkehr sexuell übertragbarer Krankheiten diskutiert worden. Unter dem Titel «Eine neuartige Geschlechtskrankheit» hiess es beispielsweise in der «Neuen Zürcher Zeitung» vom 4./5. September 1976, dass die US-amerikanischen Gesundheitsbehörden kürzlich «vor einem neuartigen Gonorrhöe-Erreger, gegen den sich Penicillin als wirkungslos erwiesen hat», gewarnt hätten.<sup>22</sup> Die Aidsthematik traf also keineswegs auf so gänzlich unvorbereitete Gesundheitssysteme, wie es die Rede von der Ausnahmesituation und der Neuartigkeit der Antworten auf diese impliziert. Auch Ansätze einer sozial- und präventivmedizinisch orientierten Gesundheitsförderung waren bereits in den späten 1970er-Jahren alles andere als marginal. Deutlich wurde die Verschiebung von einer rein kurativ ausgerichteten Gesundheitspolitik zur Betonung der allgemeinen Lebensbedingungen etwa 1978, als die Förderung dezentraler und gemeinschaftsorientierter Ansätze und die Zusammenarbeit mit einer Vielzahl von Akteur/-innen innerwie ausserhalb des Gesundheitswesens im Zentrum der WHO-Konferenz in

19 Dazu ausführlich Bänziger, Peter-Paul 2014.

20 AHS: Leitbild, o. D. (1987), StAZH, W II 15 2001/041.5, S. 1, 8.

21 Vgl. Bänziger, Peter-Paul 2010, S. 43 f.

22 «Eine neuartige Geschlechtskrankheit», NZZ, Nr. 207, 4./5. September 1976, S. 7; vgl. Bänziger, Peter-Paul 2014, S. 179 f.

Alma Ata stand.<sup>23</sup> Da sich die 1948 gegründete WHO bisher hauptsächlich den Infektionskrankheiten gewidmet hatte, war diese Neuausrichtung für diesen Themenbereich besonders bedeutsam.

Ähnliches lässt sich in der Schweiz beobachten, wo Bertino Somaini im November 1981 Leiter der Sektion «übertragbare Krankheiten» des Bundesamts für Gesundheitswesen (später Bundesamt für Gesundheit, BAG) wurde. Der 1946 geborene Arzt ging nach dem Studium in Zürich an die Mahidol University in Bangkok, wo er 1975 ein Diplom in Tropenmedizin erwarb. Vier Jahre später absolvierte er im kalifornischen Berkeley einen Masterstudiengang in Public Health, dessen Schwerpunkt Infektionskrankheiten waren. Zudem kam er in Kontakt mit Personen aus den Homosexuellenbewegungen, die sich im Bereich der Gesundheitsförderung engagierten.<sup>24</sup> Es habe in der Schweiz in den 1970er- und 1980er-Jahren «eine kritische Masse» von im Gesundheitswesen tätigen Personen gegeben, «die anfangen, neue Weichen zu stellen», sagte er rückblickend in einem Interview.<sup>25</sup> Wie genau diese Netzwerke funktionierten, muss noch untersucht werden. Zweifellos aber konnte sich die schweizerische *exceptionalist alliance* auf einige Vorarbeiten stützen, ohne die die Durchsetzung des Präventionsdenkens wohl keineswegs so leicht gefallen wäre.

Fünftens schliesslich wäre es falsch, vom Erfolg dieses Denkens auf nationaler Ebene auf dessen rasche und umfassende Durchsetzung in allen Bereichen des Gesundheitswesens zu schliessen. Die grundlegende Heterogenität gesundheitspolitischer Regime belegt etwa ein Bundesgerichtsurteil aus dem Jahr 1990, das bereits das Vorliegen eines positiven HIV-Tests als Krankheit definierte. Für die Betroffenen führte dies zu teilweise schwerwiegenden Problemen, beispielsweise beim Wechsel der Krankenversicherung oder bei der Stellensuche. Darüber hinaus erwähnt Biedermann die Weigerung des Kantons Bern, im Strafvollzug jene Grundsätze walten zu lassen, die bezüglich anderer Zielgruppen schon längst Usus waren. Noch in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre entschieden sich die Behörden dagegen, den Gefängnisinsassen saubere Spritzen abzugeben. Sie würden «notfalls Recht vor Gesundheit» stellen, so zitierte die – wenig neutrale – AHBe eine entsprechende Aussage im Jahresbericht 1994.<sup>26</sup> Im September des folgenden Jahres wies die AHS darauf hin, dass dies nicht nur in Berner Haftanstalten ein Problem sei. In seinem Bericht dazu gab das «St. Galler Tagblatt» ein Gespräch mit einer AHS-Mitarbeiterin mit folgenden Worten wieder: «Durch die Verweigerung der Spritzenabgabe

23 Vgl. Ruckstuhl, Brigitte 2011, S. 87–91.

24 Somaini, Bertino 2002, S. 109.

25 Ruckstuhl, Brigitte 2011, S. 181.

26 Biedermann, Christian 2015, S. 56–60, Zitat S. 59.

würden Drogenkranke doppelt bestraft: «Sie bezahlen nicht nur mit dem Freiheitsentzug, sondern im schlimmsten Fall mit dem Leben.»<sup>27</sup>

Diese Beispiele zeigen, dass sich eine Geschichte des Gesundheitswesens nicht auf Institutionen und Debatten der Gesundheitspolitik im engeren Sinne beschränken darf. Auch andere Politikbereiche sind von grösster Relevanz, ebenso die Frage nach den unterschiedlichen Ebenen von Staatlichkeit. Lokale und nationale Institutionen verfolgen teilweise unterschiedliche Schwerpunkte, in anderen thematischen Kontexten möglicherweise gar in stärkerem Masse: Während das im späten 19. Jahrhundert gegründete Eidgenössische Gesundheitsamt und spätere BAG im Vergleich mit Gesundheitsinstitutionen auf Kantons- und Gemeindeebene traditionell eher schwach war, hatten die Produktion von Wissen über und die Koordination von Massnahmen gegen übertragbare Krankheiten von Anfang an zum zentralen Aufgabenbereich gehört.<sup>28</sup> Hier konnte also eine weitreichende Expertise beansprucht werden, die es dem BAG erlaubte, zusammen mit Organisationen aus dem Umfeld der Homosexuellenbewegungen die Initiative zu ergreifen. Doch gab es auch im Zusammenhang mit Aids lokale Pfadabhängigkeiten und Politiken. So gelang es beispielsweise nicht, eine kantonale Finanzierung für die Aide fribourgeoise contre le sida (AFCS) zu erhalten. Von offizieller Seite wurde erklärt, dass der Bedarf für eine solche Organisation nicht gegeben sei. Ob dabei die Auffassungen der katholischen Kirche eine Rolle spielten und/oder die Tatsache, dass die AFCS sich nicht einer Einrichtung im Bereich der Drogenhilfe anschliessen wollte, müsste genauer untersucht werden.<sup>29</sup>

Das gilt auch für die Frage, inwiefern gerade die Aidsthematik zu einem längerfristigen Bedeutungsgewinn des BAG und weiterer Institutionen auf Bundesebene beitrug und etwa dazu führte, dass «bestehende Gesetzgebungskompetenzen verstärkt ausgeschöpft» werden konnten, wie heute auf der Website des BAG zu lesen ist.<sup>30</sup> Neben Aids sind solche Neuarrangements von Staatlichkeit auch vor dem Hintergrund einer allgemeinen Stärkung der nationalstaatlichen Ebene zu sehen, die in der Schweiz in den Jahrzehnten um 1900 einsetzte und sich während des ganzen 20. Jahrhunderts verfolgen lässt. Zugleich verschoben sich die Kräfteverhältnisse innerhalb der einzelnen Ebenen ständig. Während es etwa mit dem Aufstieg einer neuen Drogenpolitik in den frühen 1990er-Jahren zu einer «Machtverschiebung von der Legislative

27 «Trotz Aids keine sauberen Spritzen. Lückenhafte HIV-Prävention in den schweizerischen Haftanstalten», St. Galler Tagblatt, 27. September 1985.

28 Bundesamt für Sozialversicherungen 2013, Unterkapitel «Bundesamt für Gesundheit (BAG)».

29 Voegtli, Michael et al. 2009, S. 219 f., vgl. auch S. 348–350.

30 Bundesamt für Gesundheit 2009.

zur Exekutive und der Verwaltung» kam, wie Daniela Oertle argumentiert,<sup>31</sup> zeigen die im folgenden Abschnitt beschriebenen Auseinandersetzungen um die Präventionspolitik deutlich, dass solche Prozesse nicht unumkehrbar sind.

## **Ordnungspolitik als erste Säule: Die Drogenthematik seit den 1960er-Jahren**

Wie für die Geschichte des Gesundheitswesens im Allgemeinen müssen auch bezüglich der Drogenthematik Prozesse berücksichtigt werden, die in die erste Hälfte des 20. Jahrhunderts zurückreichen. Dies gilt neben der Genealogie präventiver, kurativer und prohibitiver Ansätze auch für die Folgen bestimmter Weichenstellungen wie der unterschiedlichen Behandlung von Tabak und Alkohol einerseits, Opiaten und Cannabis andererseits.<sup>32</sup> Zu einem gesellschaftlichen Brennpunkt hingegen wurde die Drogenthematik nicht vor den 1960er-Jahren; erst seit dieser Zeit existiert überhaupt der Begriff der «Drogenpolitik». Vor allem im Umfeld der neuen sozialen Bewegungen erlangte der Konsum (halluzinogener) Substanzen wie Hanfderivaten und LSD eine zunehmende Bedeutung als Selbsttechnik, während Alkohol eher eine Abwertung erfuhr. Nur wenig später stieg der Konsum von Opiaten an. Gespiegelt wurde dieser Prozess in zeitgenössischen psychopharmakologischen Debatten und vor allem in der Gesetzgebung: Auch hier rückte das konsumierende Subjekt zunehmend in den Fokus. So stellte die 1961 verabschiedete «Single Convention» der UNO nun auch den Konsum unter Strafe, während davor lediglich Produktion und Handel geregelt worden waren.<sup>33</sup>

In der Schweiz wussten die Befürworter/-innen einer prohibitiven Ausrichtung diese internationalen Tendenzen und die verstärkte (mediale) Aufmerksamkeit für die Thematik – in den frühen 1970er-Jahren gab es die ersten Berichte über «Drogentote» – zu ihren Zwecken zu nutzen. Mit der 1975 in Kraft getretenen Revision des Betäubungsmittelgesetzes aus dem Jahr 1951 sollte zwar, wie der Bundesrat in seiner Botschaft schrieb, «eine Milderung bei der Bestrafung des blossen Konsumenten» erreicht werden; dies im Vergleich zur bisherigen Praxis, die hauptsächlich auf einem entsprechenden Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahr 1969 beruhte. Solchen Absichtserklärungen stand

31 Oertle, Daniela 2010, S. 115.

32 Dazu allgemein Withington, Phil 2014; Bergschmidt, Viktoria 2014; Berridge, Virginia 2013; Groenemeyer, Axel 2012, S. 437–445; Room, Robin 2008; Tanner, Jakob 2000, S. 252–254.

33 Vgl. Tornay, Magaly 2016; Weinhauer, Klaus 2010, 2006; Tanner, Jakob 2009, 2006, 2000, S. 254–256.

jedoch der für die Politik der folgenden eineinhalb Jahrzehnte bedeutendere Umstand gegenüber, dass die Strafbarkeit des Konsums nun erstmals auf Gesetzesebene festgehalten und Hanfderivate als «Einstiegsdroge» tendenziell den «harten» Drogen gleichgestellt wurden. Indem die Förderung von «Massnahmen [...] sozialmedizinischer und fürsorglicher Art» in den Gesetzestext aufgenommen wurde, erhielt zugleich das konsumierende Subjekt eine grössere Aufmerksamkeit. In diesem Kontext bekamen nun erste therapeutische Einrichtungen staatliche Fördermittel. Deren Behandlungsmethoden standen allerdings in der Tradition der Alkoholtherapien seit der Jahrhundertwende und orientierten sich weitgehend am Ziel einer vollständigen Abstinenz.<sup>34</sup> Damit war jene Leitdifferenz von polizeilich-strafrechtlich verfolgtem (Gross-)Handel einerseits, therapeutisch-repressiv (und später durch die Vier-Säulen-Politik) reguliertem Konsum andererseits etabliert, die nicht nur die Drogenpolitik der letzten fünfzig Jahre strukturierte, sondern auch die Forschung.

Ähnlich wie bezüglich der Aidsthematik und nicht zuletzt im Zusammenhang damit gehörte die (sub)urbane Schweiz, insbesondere der Grossraum Zürich, in den 1980er- und frühen 1990er-Jahren zu den am sichtbarsten von der Drogenthematik betroffenen Regionen in Europa. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund werden die Reaktionen auf diesen zweiten sozialpolitischen Brennpunkt dieser Zeit in der Forschungsliteratur wie in den Medien oftmals als Paradebeispiel für die Implementierung neuer Herangehensweisen im Gesundheitswesen beschrieben. Allgemein wird die These vertreten, dass die älteren, ordnungspolitischen und abstinenzorientierten Ansätze angesichts der als Notstand wahrgenommenen Situation im Umfeld der «offenen Drogenszenen» und mit dem Aufkommen der Aidsthematik zunehmend unter Druck gekommen seien. Ab den späten 1980er-Jahren habe sich stattdessen das umfassende, normalisierende Dispositiv der Vier-Säulen-Politik (Prävention, Therapie, Schadensminderung und Überlebenshilfe, Repression und Marktregulierung) durchsetzen können. Zu dessen Kernelementen gehörten die Abkehr von der Abstinenzorientierung in der Therapie und die «Akzeptanz» einer in vielen Fällen «lebenslangen» Sucht. Die Grundzüge der Vier-Säulen-Politik waren 1989 in einem Bericht der Subkommission Drogenfragen der Eidgenössischen Kommission für Drogenfragen (EKDF) formuliert und 1991 vom Bundesrat übernommen worden.<sup>35</sup>

34 Schweizerischer Bundesrat: Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die Betäubungsmittel vom 9. Mai 1973, BBL 1973, S. 1348, 1351, 1356. Zu einer frühen therapeutischen Institution vgl. etwa Baer, Roland 2000.

35 Für die Schweiz allgemein vgl. Eidgenössische Kommission für Drogenfragen (EKDF) 2012; Uchtenhagen, Ambros A. 2012; Grob, Peter J. 2009; Kübler, Daniel/Widmer, Thomas 2007; Wälti, Sonja et al. 2004a/b; Kübler, Daniel 2000. Allgemein dazu Médecins du

Obwohl die Statistiken heute klar zeigen, «dass das Drogenproblem noch keineswegs gelöst ist»,<sup>36</sup> dominieren also auch bezüglich der Drogenthematik Liberalisierungs- und Normalisierungserzählungen. Eine umfassende historiografische Aufarbeitung steht noch aus. Insbesondere fehlen bewegungs- und subjektgeschichtliche Ansätze, die auch die «Junkies» oder «Fixer/-innen» der 1980er- und 1990er-Jahre in den Blick nehmen und so ein genaueres Bild der Auswirkungen der sich verändernden Drogenpolitik auf die Betroffenen ermöglichen würden. Die Gasse sei nicht nur «Absturz», sondern auch «Sand im Getriebe der totalen Verwaltung des Lebendigen», hiess es damals in einer Publikation des Vereins Schweizerischer Drogenfachleute. Auch Fixer/-innen selbst stilisierten sich als Rebellen, die in einer alles nivellierenden Arbeits- und Konsumgesellschaft nach den «tieferen Schichten des Bewusstseins» suchten.<sup>37</sup> Die viel geschmähten «offenen Drogenszenen» nahmen sie durchaus auch als «Raum des Schutzes» wahr.<sup>38</sup>

Trotz der unbefriedigenden Forschungslage lässt sich feststellen, dass sich Dispositive der Drogenpolitik keineswegs so einfach in lineare Erzählungen einfügen lassen. Erstens sollte man angesichts der statischen Metapher der Säule nicht übersehen, dass es sich dabei um alles andere als unveränderliche Ansätze handelte. Das gilt nicht zuletzt für die Prävention. Hier lassen sich deutliche inhaltliche Verschiebungen erkennen, etwa von einer Ausrichtung auf «illegale Betäubungsmittel» zur Problematisierung «gefährlicher Substanzen» im Allgemeinen. Ein zweiter Aspekt, der sich nicht in die Normalisierungserzählung einfügen lässt, ist die weitreichende Umgestaltung der Städte in den 1980er- und 1990er-Jahren. Die Wahrnehmung der Innenstädte, seit der Industrialisierung privilegierte Objekte gesundheitspolitischer Dispositive, wandelte sich im 20. Jahrhundert mehrfach. Nach einer Tendenz der funktionalen Differenzierung und Suburbanisierung seit der Zwischenkriegszeit und der Deindustrialisierung in den 1970er- und 1980er-Jahren mehrten sich auch in der Schweiz die Versuche, die Innenstädte als Konsum-, Arbeits- und Wohnorte «aufzuwerten». Die «Probleme» der von «Armen, Alten und Ausländern» bewohnten sogenannten A-Stadt gerieten nun zunehmend in den Fokus medialer Berichterstattung wie auch sozial- und gesundheitspolitischer Programme.<sup>39</sup> Wie Oertle argumentiert, erhielten diese Aufwertungspolitik in Städten

Monde 2013; Groenemeyer, Axel 2012; Wright, Michael T./Rosenbrock, Rolf 2012; Le Naour, Gwenola 2010.

36 Grob, Peter J. 2009, S. 105 f.

37 Verein Schweizer Drogenfachleute 1992, Vorwort; Wiedemann, Erich 1991, S. 240; vgl. Friedrichs, Jan-Henrik 2015.

38 Vgl. Lutz, Kevin 2013, S. 61–68.

39 Vgl. dazu nach wie vor Hitz, Hansruedi et al. 1995.

wie Zürich zusätzlichen Schub durch die mediale und behördliche Wahrnehmung der offenen Drogenszenen als «Katastrophen- und Seuchengefahengebiet».<sup>40</sup> Das Ziel, neue Szenen zu verhindern, habe die Stadtverwaltung mit einer Kombination unterschiedlicher Ansätze verfolgt: Erstens wurden bauliche «Aufwertungsmassnahmen» im Langstrassenquartier dazu eingesetzt, für Drogenkonsumierende und Händler/-innen den Aufenthalt im öffentlichen Raum «unattraktiv» zu machen. Dazu kamen zweitens Einschränkungen der Bewegungsfreiheit einzelner Personen wie Freiheitsentzüge und die sogenannten Rayonverbote. Die damit angestrebte räumliche «Dezentralisierung» der Drogenpolitik wurde drittens dadurch unterstützt, dass Personen ohne Wohnsitz in der Stadt Zürich in ihre Herkunftsorte abgeschoben wurden. Andere Gemeinden und Regionen seien so gezwungen worden, eigene Institutionen der Drogenhilfe aufzubauen. Indem die Behörden den Drogenkonsum auf diese Weise als «importiertes Problem» darstellen konnten, habe, viertens, die Thematik selbst «diskursiv dezentralisiert» werden können. Ein paralleler Prozess könne mit der Konstruktion des «ausländischen Drogendealers» auf der Seite des Handels beobachtet werden.<sup>41</sup> Die mit dieser Zuschreibung von Täterschaft begründete und in den eingangs erwähnten Zwangsmassnahmen umgesetzte weitere gesetzliche Ungleichbehandlung von Personen ohne schweizerischen Pass stellte die Kehrseite der staatsbürgerlichen Reintegration der «Süchtigen» dar, auf die die Vier-Säulen-Politik abzielte.

Damit, so argumentiert Oertle weiter, seien die Behörden «massgeblich daran beteiligt» gewesen, «dass die schweizerische Asyldebatte und Asylpolitik mit der Drogenfrage überlagert wurde». Auch viele Massnahmen und Institutionen, die im Zusammenhang mit den offenen Drogenszenen eingeführt worden seien, spielten heute vor allem eine Rolle für das Migrationsregime. Über die Drogenthematik hinaus weise die Zürcher Politik jedoch auch hinsichtlich der Aufwertungspolitik: Zunehmend sei das Konzept der «Stadtverträglichkeit» auf alle in der Stadt wohnenden Personen angewandt worden, wie etwa die im Jahr 2000 lancierte Kampagne «Erlaubt ist, was nicht stört» zeige. Die durchaus positiv zu bewertende Verschiebung hin zu einer akzeptanzorientierten Drogenpolitik sei damit, so Oertles Fazit, letztlich jenen räumlichen Interventionen untergeordnet geblieben, deren hauptsächliches Ziel darin bestanden habe, «die Sucht und den Deal aus der Stadt zu verbannen. Diese Interventionen orientierten sich stark an einer repressiven und ordnungspolitischen Logik.»<sup>42</sup> Dafür steht nicht zuletzt die 2000 eingeführte «aufsuchende Sozialarbeit» der

40 Rede von CVP-Stadtrat Wolfgang Nigg, 25. August 1993, zitiert nach Oertle, Daniela 2010, S. 73.

41 Oertle, Daniela 2010, S. 112–121, Zitate S. 114, 117 f.

42 Oertle, Daniela 2010, S. 113–121, Zitate S. 118 f.

sip züri, deren heutige Selbstbeschreibung als «ordnungsdienstliche» Einheit<sup>43</sup> ihre Funktion im öffentlichen Raum gut wiedergibt.

Damit ist ein dritter Punkt angesprochen, bezüglich dessen die Normalisierungserzählung zu differenzieren ist: Die eigentlich tragende Säule der Vier-Säulen-Politik war seit den 1990er-Jahren die Repression und Marktregulierung, und es ist wenig wahrscheinlich, dass sich dies in nächster Zeit ändern wird. Es wäre deshalb verfehlt, sie lediglich als Relikt einer repressiven Grundhaltung aus den Zeiten von Old Public Health zu beschreiben. Wie im Zusammenhang mit der Aidsthematik führt es aber auch nicht weiter, von je unterschiedlichen Kombinationen repressiver und liberaler Ansätze zu sprechen – nicht zuletzt weil ständig neu verhandelt wird, was unter diesen Begriffen zu verstehen sei.<sup>44</sup> Vor diesem Hintergrund kann von einem unaufhaltsamen Aufstieg präventiver Ansätze in der Drogenpolitik der vergangenen Jahrzehnte nicht die Rede sein, wie die folgenden Beispiele zeigen.

Im Herbst 1973, als nicht nur in der Schweiz über eine Verschärfung der strafrechtlichen Verfolgung des Drogenkonsums diskutiert wurde, erhielt der 1941 geborene François van der Linde, der ab 1980 mehr als dreissig Jahre lang die schweizerische Drogenpolitik mitprägen sollte, ein Stipendium des Nationalfonds, um an der School of Public Health in Berkeley einen Masterstudiengang in Public Health zu absolvieren. Zurück in der Schweiz, leitete van der Linde den Aufbau des eingangs erwähnten kantonalen Krebsregisters in Zürich, bevor er in den frühen 1980er-Jahren zum Präventivmediziner des Kantons St. Gallen ernannt wurde. Dank dieser Funktion wurde van der Linde wenig später Mitglied der EKDF. Der damalige St. Galler Gesundheitsdirektor, so sagte er später, sei ein überzeugter Anhänger präventiver Ansätze in der Gesundheitspolitik gewesen, der sich auch um die entsprechenden Mittel bemüht habe.<sup>45</sup> Schon in den 1960er-Jahren habe es im Kanton einen «Innovationschub» gegeben, der unter anderem zur Etablierung seiner Stelle geführt habe. Eine wichtige Rolle habe dabei die Präventivmedizin gespielt, innerhalb deren der Optimismus der Nachkriegszeit in den 1970er-Jahren einem Bewusstsein für die Grenzen der kurativen Medizin gewichen sei.<sup>46</sup>

Trotzdem ist van der Lindes Biografie – die Parallelen zu Somaini sind nicht zu übersehen – nicht einfach ein Beispiel für den linearen Aufstieg von «New Public Health»-Ansätzen in der schweizerischen Drogenpolitik. Anlässlich seines Rücktritts als Präsident der EKDF im Jahr 2011 ging er in einem Interview auf den Tiefpunkt seiner Karriere ein: Zwanzig Jahre nach seinem

43 Stadt Zürich 2016.

44 Für beide Perspektiven vgl. etwa Tanner, Jakob 2000, S. 240, 252, 262.

45 Vgl. Cattacin, Sandro 2012.

46 Ruckstuhl, Brigitte 2011, S. 174 f.



Antritt als Präventivmediziner habe das St. Galler Parlament entschieden, «das Budget für Gesundheitsförderung zu halbieren, mit der Begründung, solche Massnahmen gehörten in die Eigenverantwortung des Einzelnen, staatliche Massnahmen würden da nichts bringen».<sup>47</sup> Davon betroffen war unter anderem das von van der Linde mit aufgebaute Zentrum für Prävention. Die zunächst schwerpunktmässig in der Suchtprävention tätige Abteilung des Amtes für Gesundheitsvorsorge war 1990 gegründet worden, nicht zuletzt unter dem Eindruck der offenen Drogenszene, die es damals auch in der Stadt St. Gallen gab.<sup>48</sup>

Wie ich bereits angemerkt habe, war Eigen- oder Selbstverantwortung ein Begriff, der für das Präventionsdenken zentral war. Mitte der 1980er-Jahre grenzte die AHS die dafür wesentliche sozialpädagogische Perspektive denn auch explizit von der «liberalen» Verwendung des Begriffs ab: Man teile die Überzeugung nicht, «dass alle Personen einer Gesellschaft die gleichen Startbedingungen» hätten. Die Fähigkeit der Selbstverantwortung könne nicht vorausgesetzt werden, sondern sei vielmehr als Ziel der Präventionsbemühungen zu betrachten.<sup>49</sup> Vor diesem Hintergrund macht die St. Galler Episode deutlich, wie sehr Begriffe wie Eigenverantwortung und Liberalität umkämpft blieben. Mit Boris Boller lassen sich solche Äusserungen im weiteren Kontext einer «antietatistischen Rhetorik» von rechts verorten, die in den 1990er-Jahren an die Stelle der linken Kritik an den «staatlichen Machtstrukturen» und der «ideologischen» Abstinenzpolitik getreten sei. Unter anderem war von einer «Sowjetisierung» der Drogenpolitik durch den Bundesrat die Rede, während zugleich versucht wurde, den Vertreter/-innen der Sozialwissenschaften, die sich mehrheitlich für die Vier-Säulen-Politik aussprachen, den Expertenstatus abzuspochen.<sup>50</sup> Gegen den damaligen Direktor des BAG, Thomas Zeltner, und die Arbeit des Lausanner Institut universitaire de médecine sociale et préventive schrieb etwa der Journalist und Buchautor Jean-Philippe Chenaux, der im Umfeld der 1997 abgelehnten Volksinitiative «Jugend ohne Drogen» aktiv war: «La «jolie victoire» attribuée par le Nouveau Quotidien à l'Office fédéral de la santé publique dans sa lutte contre la drogue relève du «village Potemkine» et le Dr Thomas Zeltner abuse le Conseil fédéral et ses concitoyens lorsqu'il se dit heureusement surpris par les chiffres de l'étude commandée par ses services à l'institut lausannois.»<sup>51</sup>

47 Cattacin, Sandro 2012, S. 21.

48 «Schmerzhaftes Einschnitte», Tagblatt online, 5. Juni 2003; «Die Drogenhöhle im Stadtzentrum», Tagblatt online, 8. November 2008; «Die Raucherlunge im Reagenzglas», Tagblatt online, 24. Dezember 2015. Zu Kürzungen im Bereich der Aidsarbeit im selben Zeitraum vgl. Biedermann, Christian 2015, S. 75, 82.

49 Zusammenfassung des Workshops «Sexualpraktiken» (7./8. Dezember 1985), StAZH, W II 15 2001/041.141, S. 2.

50 Boller, Boris 2007, S. 252–256.

51 Chenaux, Jean-Philippe 1997, S. 15.

Als prominente Gewährsfrau wurde in diesem Kontext immer wieder die Genfer Philosophin Jeanne Hersch angeführt. Unter dem Titel «La drogue prive l'homme de la capacité de prendre une décision, et donc de sa liberté» argumentierte sie im Vorwort zu Chenaux' Publikation: «L'élément décisif de la nature humaine est la liberté, la faculté de décider ce que l'on fait. Peut-être l'homme ne décide-t-il pas, mais il *pourrait* décider. Il est donc responsable de sa manière de décider.» Dies sei die Grundlage der Menschenrechte. Pervers hingegen sei das Argument, dass zu diesen auch die Entscheidung gehöre, ob man Drogen konsumieren wolle oder nicht. Die Droge sei nämlich die «négaration des droits de l'homme, car elle nie que celui-ci reçoive finalement l'autorisation non de son médecin, mais de sa conscience». Da der Mensch nicht von sich aus frei sei, müsse er schon im Kindergartenalter dazu erzogen werden: «Et progressivement grandirait chez l'enfant la faculté de choisir, de ne plus pouvoir accepter autre chose, c'est-à-dire d'être un démocrate. Je crois qu'être démocrate n'est rien moins que cela.»<sup>52</sup> Diese Rede vom freien Willen als Basis von Menschenrechten und Demokratie, der durch Drogen- und Methadonkonsum gefährdet sei, liess sich bestens mit dem beschriebenen Diskurs über die Eigenverantwortung kombinieren. Beide sind Hinweise dafür, dass Prävention und Schadenminderung Ende der 1990er-Jahre einen schwereren Stand hatten als zu Beginn des Jahrzehnts. Im Zuge des parallelen Aufstiegs nationalkonservativer und «neoliberaler» Kräfte (re)formierten sich austeritätspolitische Forderungen und ein neu-rechter Antietatismus zu einer nicht zu unterschätzenden Kraft in der Gesundheitspolitik.

## Ausblick

Kaum hatten sich also die neuen Ansätze der Aids- und der Drogenpolitik zumindest innerhalb der massgeblichen Institutionen etabliert, kamen sie schon wieder unter Druck. Dass die Kritik am Präventionsdenken und an der Vier-Säulen-Politik durchaus Erfolg hatte, zeigen die vergeblichen Versuche, ein nationales Präventionsgesetz einzuführen: Nach einer vor allem am Widerstand der Kantone gescheiterten ersten Vorlage in den 1980er-Jahren unternahm der Bund im Jahr 2004 einen neuen Anlauf mit der Begründung, dass «Prävention, Gesundheitsförderung und Früherkennung derzeit – mit Ausnahme der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten und der Massnahmen zur Verhütung von Suchtkrankheiten – konzeptionell, organisatorisch, politisch

52 Hersch, Jeanne 1997, S. 8 f. (Hervorhebung im Original).

und rechtlich nicht ausreichend verankert» seien.<sup>53</sup> Rasch bildete sich dagegen eine Phalanx aus bürgerlichen Medien, Parteien und Gewerbeorganisationen. Letztere befürchteten vor allem zusätzliche Auflagen; bekämpft wurde die Vorlage aber insbesondere durch lautstarkes Anprangern einer angeblichen «Präventionsmaschine», die zu sehr in die «Privatsphäre» der einzelnen Bürger/-innen eingreife.<sup>54</sup>

Diese Rhetorik findet sich in einer Reihe weiterer präventionskritischer Äusserungen der letzten zwei Jahrzehnte, beispielsweise im Zusammenhang mit dem «Nationalen Programm Alkohol» und dem «Nationalen Programm Ernährung und Bewegung» für die Jahre 2008–2012. Diesbezüglich beklagte der Aargauer CVP-Nationalrat Markus Zemp in einer Interpellation vom 19. März 2008, «dass einzelne Präventionsmassnahmen massgeblich in Grundrechte sowie die Selbstbestimmung des Schweizer Bürgers eingreifen». Daneben verwies er auf die «ungeahnten Kostenfolgen für Staat und Bürger».<sup>55</sup>

Dass solche Angriffe nicht ohne Einfluss blieben, zeigt sich an der Tatsache, dass «[d]er gesamte Präventionskredit des Bundesamtes für Gesundheit [...] seit 2003 unter anderem aufgrund der Entlastungsprogramme und der Aufgabenverzichtplanung um über 30 Prozent gekürzt» wurde, wie der Bundesrat in seiner Antwort auf die zitierte Interpellation Zemps schrieb.<sup>56</sup> Erleichtert wurden solche Budgetkürzungen allerdings auch durch die abnehmende Bedeutung der Aids- wie der Drogenthematik. Das BAG versuchte zwar, Gegensteuer zu geben: Mit dem Wechsel von «Stop Aids» zu «Love Life» wurden die Präventionskampagnen auf sexuell übertragbare Krankheiten im Allgemeinen ausgeweitet und die Betäubungsmittelstrategie wich, wie erwähnt, einer umfassenden Suchtstrategie. Dieselbe Aufmerksamkeit wie in den 1980er- und 1990er-Jahren erreichten diese Bemühungen jedoch nicht mehr.

Im Kontext einer – dank antiretroviraler Therapien – zunehmend chronischen, zumindest potenziell nicht mehr tödlich verlaufenden Krankheit tauchten zugleich neue Probleme auf, etwa bezüglich des versicherungsrechtlichen Status von Personen mit positivem HIV-Status oder aufgrund einer verbreiteten «Präventionsmüdigkeit» bei bestimmten Zielgruppen.<sup>57</sup> In jüngster Zeit haben die Diskussionen über neue Therapiemöglichkeiten und die Zukunft des Präventionsdenkens auch auf internationaler Ebene an Brisanz gewonnen: Unter dem Schlagwort «post-2015» haben verschiedene global tätige Organi-

53 Schweizerischer Bundesrat: Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die Betäubungsmittel vom 30. September 2009, BBl. 2009, S. 7072.

54 Vgl. die Hinweise von Mattig, Thomas 2013, S. 10–12.

55 Zemp, Markus 2008.

56 Ebd.

57 Biedermann, Christian 2015, S. 69–75.

sationen die baldige Erfüllung der Aids/HIV-bezogenen «sustainable development goals» der UNO verkündet. «The world has committed to end the AIDS epidemic by 2030», heisst es etwa im «World AIDS Day Report» 2015. Dazu seien aber «tough choices» nötig: «[R]eallocation of resources away from areas and services where there is little to be achieved, and front-loading investment in high-priority areas to achieve long-term gains.»<sup>58</sup>

Der Report zögert nicht klarzustellen, was darunter genau zu verstehen sei: Grosse Investitionen zu Beginn sollen die Erfolgsaussichten erhöhen und die Nachfolgekosten senken. Auch wenn von einem «comprehensive approach» die Rede ist, in dem das öffentliche Gesundheitswesen eng mit zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammenarbeiten und bewährte Programme wie die Propagierung des Kondoms weitergeführt werden sollen, ist die Stossrichtung deutlich zu sehen: Die zentralen Ansätze sind «testing and antiretroviral therapy, combined with recent and emerging evidence-informed programmes such as pre-exposure prophylaxis, [...] and treatment for all people living with HIV.» Eine zunehmende Zahl von Ländern habe sich zu diesem Zweck die «90-90-90»-Regel zum Ziel gesetzt: neunzig Prozent der HIV-positiven Personen sind über ihren Status informiert; neunzig Prozent von ihnen sind in Behandlung, und von diesen haben wiederum neunzig Prozent die Virenlast in ihrem Körper gesenkt.<sup>59</sup>

Obwohl sie äusserst kostenintensiv und keineswegs allen zugänglich und in jedem Fall erfolgversprechend sind, sollen biomedizinische Ansätze also zukünftig die zentrale Rolle in der globalen Aidspolitik spielen. Vor diesem Hintergrund dürfte die Sorge nicht unberechtigt sein, dass Ressourcen von den Präventionsansätzen weg verlagert werden könnten.<sup>60</sup> Inwiefern sich darin eine erneute Umgestaltung des Gesundheitswesens, von «new public health» zu «biomedical health», abzeichnet, wird die Zukunft zeigen. Die hier skizzierten Geschichten der Aids- und der Drogenpolitik zeigen aber, dass gesundheitspolitische Arrangements komplex sind und sich ständig verändern. Vor diesem Hintergrund mutet es reichlich überheblich an, wenn die UNAIDS im zitierten Bericht schreibt, das ambitionierte, aber erfolgversprechende Vorhaben sei «an unparalleled opportunity to change the course of history for ever – something our generation must do for the generations to come».<sup>61</sup> Dagegen ist die Arbeit von Historiker/-innen bescheiden. Aber immerhin machbar.

58 UNAIDS 2015, S. 5, 7.

59 Ebd., S. 8.

60 Vgl. unter anderem Michael, Mike/Rosengarten, Marsha 2013; Kippax, Susan/Stephenson, Niamh 2012.

61 UNAIDS 2015, S. 5.

## Bibliografie

BBl. Bundesblatt

NZZ Neue Zürcher Zeitung

StAZH Staatsarchiv des Kantons Zürich

Baer, Roland: Drogenhilfe zwischen Rausch und Nüchternheit. Suchttheorie, Drogenpolitik und Rehabilitationsalltag am Beispiel des Aebi-Hus/Maison Blanche 1974–1999, Bern 2000.

Bundesamt für Gesundheit: Das BAG. Rechtliche Grundlagen, 1. Mai 2009, [www.bag.admin.ch/org/grundlagen/index.html?lang=de](http://www.bag.admin.ch/org/grundlagen/index.html?lang=de), Stand: 8. Juli 2016.

Bänziger, Peter-Paul: Konstellationen und Koalitionen im Sprechen über Aids in den 1980er Jahren, in: Landwehr, Achim (Hg.): Diskursiver Wandel, Wiesbaden 2010, S. 31–51.

Bänziger, Peter-Paul; Duttweiler, Stefanie; Sarasin, Philipp; Wellmann, Annika: Fragen Sie Dr. Sex! Ratgeberkommunikation und die mediale Konstruktion des Sexuellen, Frankfurt am Main 2010.

Bänziger, Peter-Paul: Vom Seuchen- zum Präventionskörper? Aids und Körperpolitik in der BRD und der Schweiz in den 1980er Jahren, in: *Body Politics* 2 (3), 2014, S. 179–214.

Bänziger, Peter-Paul: ExpertInnen statt AktivistInnen: Der Entpolitisierungsdiskurs in der Aids-Arbeit der achtziger Jahre, in: Eitler, Pascal; Elberfeld, Jens (Hg.): Zeitgeschichte des Selbst. Therapeutisierung – Politisierung – Emotionalisierung, Bielefeld 2015, S. 261–178.

Beljan, Magdalena: Rosa Zeiten. Eine Geschichte der Subjektivierung männlicher Homosexualität in den 1970er und 1980er Jahren der BRD, Bielefeld 2014.

Beljan, Magdalena: «Unlust bei der Lust?». Aids, HIV & Sexualität in der BRD, in: Bänziger, Peter-Paul; Beljan, Magdalena; Eder, Franz X.; Eitler, Pascal (Hg.): Sexuelle Revolution? Zur Geschichte der Sexualität im deutschsprachigen Raum seit den 1960er Jahren, Bielefeld 2015, S. 323–345.

Bergschmidt, Viktoria: Konstruktionen «verworfenener» Subjekte. Eine ethnografisch-diskursanalytische Untersuchung am Beispiel von Drogenabhängigen ohne deutschen Pass, Giessen 2014.

Berridge, Virginia: *Demons. Our Changing Attitudes to Alcohol, Tobacco, & Drugs*, Oxford 2013.

Biedermann, Christian: Eine Organisationsgeschichte der Aids-Hilfe Bern (AHBe) von 1985 bis 2000. Im New-Public-Health-Strukturwandel vom «Exzeptionalismus» zur neuen Normalität, MA-Arbeit, Departement Geschichte der Universität Basel, Basel 2015.

Binswanger, Michèle: The Needle Trauma, *Tages-Anzeiger* online, 2014, [www.tagesanzeiger.ch/extern/storytelling/platzspitz](http://www.tagesanzeiger.ch/extern/storytelling/platzspitz), Stand: 5. Juli 2016.

Boller, Boris: Drogen und Öffentlichkeit in der Schweiz. Eine sozialanthropologische Analyse der drogenpolitischen Kommunikation der 1990er Jahre, Zürich 2007.

- Bundesamt für Sozialversicherungen: Geschichte der Sozialen Sicherheit in der Schweiz, 2013, [www.geschichtedersozialensicherheit.ch](http://www.geschichtedersozialensicherheit.ch), Stand: 5. Juli 2016.
- Bundesamt für Statistik: Erhebungen, Quellen – Krebsepidemiologie. Daten und Methoden, 2016, [www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/erhebungen\\_\\_quellen/blank/blank/kbs/02.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/erhebungen__quellen/blank/blank/kbs/02.html), Stand: 5. Juli 2016.
- Cattacin, Sandro: Der leere Schreibtisch. Ein Interview mit François van der Linde, in: Eidgenössische Kommission für Drogenfragen (EKDF) (Hg.): Drogenpolitik als Gesellschaftspolitik. Ein Rückblick auf dreissig Jahre Schweizer Drogenpolitik 1981–2011, Zürich 2012, S. 12–30.
- Chenau, Jean-Philippe: *La Suisse stupéfiée*, Lausanne 1997.
- Dinges, Martin; Jütte, Robert: *The Transmission of Health Practices (c. 1500 to 2000)*, Stuttgart 2011.
- Eidgenössische Kommission für Drogenfragen (EKDF): Drogenpolitik als Gesellschaftspolitik. Ein Rückblick auf dreissig Jahre Schweizer Drogenpolitik 1981–2011, Zürich 2012.
- Fassin, Didier; Hauray, Boris: *Santé publique. L'état des savoirs*, Paris 2010.
- Friedrichs, Jan-Henrik: Revolt or Transgression? Squatted Houses and Meeting Places of the Heroin Scene in Zurich and Berlin as Spaces of Transgressive Youth, in: Andresen, Knud; Steen, Bart van der (Hg.): *A European Youth Revolt. European Perspectives on Youth Protest and Social Movements in the 1980s*, Houndmills, Basingstoke 2015, S. 81–94.
- Grob, Peter J.: Zürcher «Needle-Park». Ein Stück Drogengeschichte und -politik, 1968–2008. Mit Fotos von Gertrud Vogler, Zürich 2009.
- Groenemeyer, Axel: Drogen, Drogenkonsum und Drogenabhängigkeit, in: Günter, Albrecht; Groenemeyer, Axel (Hg.): *Handbuch soziale Probleme*, Bde. 1 und 2, Wiesbaden 2012, S. 433–493.
- Hersch, Jeanne: Préface. La drogue prive l'homme de la capacité de prendre une décision, et donc de sa liberté, in: Jean-Philippe, Chenau: *La Suisse stupéfiée*, Lausanne 1997, S. 7–9.
- Hitz, Hansruedi et al.: *Capitales Fatales. Urbanisierung und Politik in den Finanzmetropolen Frankfurt und Zürich*, Zürich 1995.
- Ingold, Niklaus; Condrau, Flurin: Gesundheit am Arbeitsplatz. Betriebliche Fitness in den 1960er- und 1970er-Jahren, in: Bernet, Brigitta; Tanner, Jakob (Hg.): *Ausser Betrieb. Metamorphosen der Arbeit in der Schweiz*, Zürich 2015, S. 276–292.
- Kippax, Susan; Stephenson, Niamh: Beyond the distinction between biomedical and social dimensions of HIV prevention through the lens of a social public health, in: *American Journal of Public Health* 102 (5), 2012, S. 789–799.
- Kübler, Daniel; Widmer, Thomas: Subnationale Unterstützung eines nationalen Drogenprogramms. Eine Panelanalyse mit Ereignisdaten in den Schweizer Kantonen, in: *Politische Vierteljahresschrift Sonderheft* 38, 2007, S. 200–220.
- Le Naour, Gwenola: *Drogues, sida et action publique. Une très discrète politique de réduction des risques*, Rennes 2010.

- Lengwiler, Martin; Madarász, Jeannette: Das präventive Selbst. Eine Kulturschichte moderner Gesundheitspolitik, Bielefeld 2010.
- Lutz, Kevin: Vom Platzspitz zum Letten in die Kontakt- und Anlaufstellen. Raumwahrnehmung, Rauman eignung und Identitätskonstruktion von Drogenkonsumentinnen und -konsumenten in der Stadt Zürich, MA-Arbeit, Geographisches Institut der Universität Zürich, Zürich 2013.
- Maasen, Sabine et al.: Das beratene Selbst. Zur Genealogie der Therapeutisierung in den «langen» Siebzigern, Bielefeld 2011.
- Mattig, Thomas: Das gescheiterte Präventionsgesetz: ein Lehrstück (Arbeitspapier Gesundheitsförderung Schweiz, Nr. 9), Bern, Lausanne 2013.
- Médecins du Monde: Histoire et principes de la réduction des risques. Entre santé publique et changement social, Paris 2013.
- Michael, Mike; Rosengarten, Marsha: Innovation and Biomedicine. Ethics, Evidence and Expectation in HIV, London 2013.
- Neuenschwander, Peter; Kübler, Daniel: Die Normalisierung westeuropäischer HIV/Aids-Politiken. Die Entwicklungen in Deutschland, England, Frankreich, den Niederlanden und der Schweiz im Vergleich, Zürich 2007.
- Oertle, Daniela: Räumliche Interventionen der Zürcher Stadtbehörden gegen die offene Drogenszene von 1989 bis 1995. Auflösung der Drogenszene und Überlagerung der städtischen Drogenpolitik mit der Asyldebatte, Lizenziatsarbeit, Philosophische Fakultät, Forschungsstelle für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Universität Zürich, Zürich 2010.
- Petersen, Alan; Lupton, Deborah: The New Public Health. Health and Self in the Age of Risk, London 2000.
- Room, Robin: «Justly anxious respecting the moral and material consequences»: The proliferation of international control regimes for psychoactive substances, in: The Social History of Alcohol and Drugs 22 (2), 2008, S. 114–129.
- Rosenbrock, Rolf et al.: Die Normalisierung von Aids in Westeuropa. Der Politik-Zyklus am Beispiel einer Infektionskrankheit, Berlin 1999.
- Ruckstuhl, Brigitte: Gesundheitsförderung. Entwicklungsgeschichte einer neuen Public-Health-Perspektive. Mit Zeitzeugeninterviews, Weinheim, München 2011.
- Somaini, Bertino: Die Erfindung einer Politik – ein persönlicher Bericht zur Entstehung der HIV/Aids-Politik der Schweiz, in: Bachmann, Carine; Bachmann, Ruth; Cattacin, Sandro (Hg.): Risikoverwaltung. Lernen aus der eidgenössischen Politik im Umgang mit Gesundheitsrisiken. HIV/Aids, Hepatitis C und BSE im Vergleich, Basel, Genf, München 2002, S. 102–124.
- Stadt Zürich: Sicherheit Intervention Prävention sip züri, 2016, [www.stadt-zuerich.ch/sip](http://www.stadt-zuerich.ch/sip), Stand: 5. Juli 2016.
- Streckeisen, Peter: La santé publique comme laboratoire du néolibéralisme, in: Chronique Internationale de l'IRES 141, 2013, S. 35–44.
- Stremlow, Jürgen et al.: «Es gibt Leute, die das Gleiche haben ...». Selbsthilfe und Selbsthilfeförderung in der deutschen Schweiz, Luzern 2004.

- Tändler, Maik; Jensen, Uffa: Das Selbst zwischen Anpassung und Befreiung. Psychowissen und Politik im 20. Jahrhundert, Göttingen 2012.
- Tanner, Jakob: Vom schwierigen Umgang mit Drogen in der Konsumgesellschaft. Die Rehabilitationszentren Aebi-Hus/Maison Blanche im Kontext der schweizerischen Gesellschaftsentwicklung, in: Baer, Roland (Hg.): Drogenhilfe zwischen Rausch und Nüchternheit. Suchttheorie, Drogenpolitik und Rehabilitationsalltag am Beispiel des Aebi-Hus/Maison Blanche 1974–1999, Bern 2000, S. 237–262.
- Tanner, Jakob: Amerikanische Drogen – europäische Halluzinationen, in: Tanner, Jakob; Linke, Angelika (Hg.): Attraktion und Abwehr. Die Amerikanisierung der Alltagskultur in Europa, Köln, Weimar 2006, S. 267–288.
- Tanner, Jakob: Kurze Geschichte und Kritik der Drogenprohibition im 20. Jahrhundert. Zeitenblicke, 23. Dezember 2009, [www.zeitenblicke.de/2009/3/tanner/index\\_html](http://www.zeitenblicke.de/2009/3/tanner/index_html), Stand: 5. Juli 2016.
- Thießen, Malte: Gesundheit erhalten, Gesellschaft gestalten. Konzepte und Praktiken der Vorsorge im 20. Jahrhundert: Eine Einführung, in: Zeithistorische Forschungen / Studies in Contemporary History, Online-Ausgabe 10 (3), 2013, [www.zeithistorische-forschungen.de/16126041-Editorial-3-2013](http://www.zeithistorische-forschungen.de/16126041-Editorial-3-2013), Stand: 5. Juli 2016.
- Tornay, Magaly: Zugriffe auf das Ich. Psychoaktive Stoffe und Personenkonzepte in der Schweiz, 1945 bis 1980, Tübingen 2016.
- Tümmers, Henning: «Synthesekern» Aids: Forschungsperspektiven und Plädoyer für eine Zusammenführung von Zeit- und Medizingeschichte, in: Wahrmann, Carl Christian; Buchsteiner, Martin; Strahl, Antje (Hg.): Seuche und Mensch. Herausforderung in den Jahrhunderten. Ergebnisse der Internationalen Tagung vom 29.–31. Oktober 2010 in Rostock, Berlin 2012, S. 429–445.
- Tümmers, Henning: «Gib Aids keine Chance». Eine Präventionsbotschaft in zwei deutschen Staaten, in: Zeithistorische Forschungen / Studies in Contemporary History, Online-Ausgabe 10 (3), 2013, [www.zeithistorische-forschungen.de/16126041-Tuermers-3-2013](http://www.zeithistorische-forschungen.de/16126041-Tuermers-3-2013), Stand: 6. Juli 2016.
- Uchtenhagen, Ambros A.: Einfluss der Schweizer Suchtpolitik im Ausland, in: SuchtMagazin 38 (2), 2012, S. 17–20.
- UNAIDS: Focus on Location and Population. On the Fast-Track to End AIDS by 2030. World AIDS Day 2015 Report, Genf 2015.
- Verein Schweizerischer Drogenfachleute VSD (Hg.): Alles wird gut. Gassenarbeit in der Schweiz 1981–91, Bern 1992.
- Voegtli, Michael; Fillieule, Olivier; Horat, Simone; Blanchard, Philippe: Changements dans l'épidémie de sida, dynamiques associatives et engagements. Etude à partir du cas de sept cantons suisses. Rapport final, Lausanne 2009.
- Voegtli, Michael; Fillieule, Olivier: Constitution, diversification and normalization of a health problem: organizing the fight against AIDS in Switzerland (1984–2005), in: Contemporary Politics 18 (2), 2012, S. 200–212.



- Wälti Sonja; Kübler, Daniel; Papadopoulos, Yannis: Democratic accountability and local governance: theoretical and empirical findings in urban drug policy, in: *Governance* 17 (1), 2004a, S. 83–113.
- Wälti Sonja; Kübler, Daniel; Papadopoulos, Yannis: How Democratic Is «Governance»? Lessons from Swiss Drug Policy, in: *Governance* 17 (1), 2004b, S. 83–113.
- Wehling, Peter; Viehöver, Willy; Koenen, Sophia: *The Public Shaping of Medical Research. Patient Associations, Health Movements and Biomedicine*, London, New York 2015.
- Weinhauer, Klaus: The End of Certainties. Drug Consumption and Youth Delinquency in West Germany of the 1960/70s, in: Schildt, Axel; Siegfried, Detlef (Hg.): *Between Marx and Coca-Cola. Youth Cultures Changing European Societies, 1960–1980*, New York 2006, S. 376–397.
- Weinhauer, Klaus: Drogenkonsum, Drogenpolitik und Strafvollzug in der Bundesrepublik von den 1960er bis 1980er Jahren, in: Klewin, Silke; Reinke, Herbert; Sälter, Gerhard (Hg.): *Hinter Gittern. Zur Geschichte der Inhaftierung zwischen Bestrafung, Besserung und politischem Ausschluss vom 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, Leipzig 2010, S. 281–294.
- Wiedemann, Erich: Das ist ja nur ein Furz im Hirn, in: *Der Spiegel* 45 (45), 1991, S. 240–249.
- Withington, Phil: Introduction: Cultures of Intoxication, in: *Past & Present* 222 (Suppl. 9), 2014, S. 9–33.
- Wright, Michael T.; Rosenbrock, Rolf: Aids – Zur Normalisierung einer Infektionskrankheit, in: Günter, Albrecht; Groenemeyer, Axel (Hg.): *Handbuch soziale Probleme*, Bde. 1 und 2, Wiesbaden 2012, S. 195–218.
- Zemp, Markus: Präventionsmaschinerie des Bundesamtes für Gesundheit, Interpellation, eingereicht im Nationalrat am 19. 3. 2008, [www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20083153](http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20083153), Stand: 6. Juli 2016.

# **Transformationen durch Wissen und Bildung**



# Sanfter Etatismus

## Weiterbildungspolitik in der Schweiz

MICHAEL GEISS

Anders als die Elementar- und Sekundarschulen wurden die Angebote der Erwachsenenbildung im Laufe des 19. Jahrhunderts nicht unter staatliche Aufsicht gebracht. Für diesen Bereich entstanden auch in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts kaum steuerbasierte Finanzierungsmodelle und höchstens rudimentäre Verwaltungsstrukturen, obwohl von Verbänden, Kirchen, Unternehmen, gemeinnützigen Gesellschaften und Arbeiterorganisationen durchaus bereits ein beachtliches Angebot geschaffen worden war.<sup>1</sup>

Die staatliche Nachrangigkeit der Erwachsenenbildung hat nicht zuletzt mit dem Gegenstand selbst zu tun. Erwachsenenbildung dringt in alle gesellschaftlichen Bereiche vor, sie kann strukturiert oder unstrukturiert erfolgen, formalisiert oder informell geschehen, mit einem Zertifikat abschliessen oder ein beiläufiges Lernen am Arbeitsplatz sein. Sie findet in Gruppen statt oder allein, im Seminarraum, in der Küche oder am Urlaubsort. Ihre Formen sind schwer allgemein zu bestimmen.<sup>2</sup>

Der heterogene und fluide Charakter des Phänomens zeigt sich nicht zuletzt in den verwendeten Terminologien. An der Antwort auf die Frage, inwiefern «Weiterbildung» als ein eigenständiges Gebiet überhaupt existiert, hängen nicht nur Lehrstühle und Forschungsinstitute. Auch für politische Auseinandersetzungen um staatliche Subventionierung und öffentliche Kontrolle spielt es eine Rolle, ob ein entsprechender Steuerungsgegenstand auszumachen ist.<sup>3</sup> Das wissen die historischen Akteure und setzen es entsprechend ein. Begriffspolitik und Wissensproduktion sind in einem nur schwach staatlich strukturierten Bereich relativ kostengünstige Möglichkeiten, Deutungshoheit herzustellen, ohne im eigentlichen Sinne über Machtmittel zu verfügen. Wei-

1 Zum Zusammenhang von Verwaltung und Finanzierung in der Bildungsgeschichte mit weiterführender Literatur Aubry, Carla/Geiss, Michael 2016.

2 Siehe zu dieser schon fast kanonischen Diskussion vor allem der deutschen Weiterbildungsforschung Wittpoth, Jürgen 1997; Harney, Klaus 1997.

3 Zur Governance der Weiterbildung vgl. Schemmann, Michael 2014; Schrader, Josef 2014.

terbildung ist ein umkämpftes «Feld» und die Interpretation des Phänomens ist Teil der Auseinandersetzung um Einfluss auf dessen Ausgestaltung.<sup>4</sup>

Im Zentrum der folgenden Überlegungen steht die Frage, ob sich im Feld der Weiterbildung nach 1960 Verschiebungen in den Formen staatlichen Engagements nachweisen lassen.<sup>5</sup> Im Fokus stehen die schweizerischen Entwicklungen. Als Quellen dienen mir offizielle Verlautbarungen, Gesetze und Verordnungen auf Bundes- und kantonaler Ebene sowie Bestände aus staatlichen Archiven. Hinzu kommen zeitgenössische Artikel aus der Tages- und Fachpresse, die in den thematisch einschlägigen Dokumentationen des Sozialarchivs in Zürich und des Wirtschaftsarchivs in Basel greifbar sind. Zuletzt ist die Geschichte der Weiterbildungspolitik in der Schweiz eine Geschichte ihrer wichtigsten Lobbyorganisation, der Schweizerischen Vereinigung für Erwachsenenbildung (SVEB). Deren Schriften wurden berücksichtigt, insofern sie in öffentlichen Bibliotheken vorhanden waren. Auf das Verbandsarchiv selbst wurde hingegen nicht zurückgegriffen. Ebenfalls verzichtet wurde auf die quantitative Darstellung der Beteiligungsquoten und Finanzierungsverhältnisse der schweizerischen Erwachsenenbildung, da verlässliche Daten, die einen Überblick ermöglichen würden, für den Untersuchungszeitraum nicht zur Verfügung stehen. Wo dennoch Zahlen genannt sind, werden sie von den Akteuren selbst ins Feld geführt, um die eigene Position zu stärken.

Vier analytische Konzepte ziehen sich durch die folgende Darstellung der Weiterbildungspolitik in der Schweiz: Erstens orientierten sich verschiedene Akteure zeitweise am etablierten Korporatismus der schweizerischen Berufsbildung, also der Mitwirkung von privaten Verbänden und anderen Körperschaften an der Politik und Organisation beruflichen Lernens. Besonders für die berufliche Weiterbildung war dieses Ordnungskonzept zunächst strukturgebend. Zweitens rekurrten die SVEB und ihre Mitgliedsverbände vor allem in den Gründungsjahren auf ein Verständnis von Erwachsenenbildung, das diese von dem Ziel einer subjektiven Vervollkommenung her dachte und den Gemeinnutz der eigenen Anstrengungen herausstrich. Drittens griffen der Dachverband für Erwachsenenbildung, einzelne kantonale Akteure und Bundesparlamentarier argumentativ auf den pädagogischen Etatismus des 19. Jahrhunderts zurück, vertraten also die Position, dass gute Lehre nur bei öffentlicher Subventionierung und staatlicher Aufsicht möglich sei.<sup>6</sup> Und zuletzt bereiteten die SVEB und die Bundesbehörden mit der kognitiven Umstellung

4 Vgl. Forneck, Hermann/Wrana, Daniel 2006.

5 Eine Zeitgeschichte der Schweizer Weiter- beziehungsweise Erwachsenenbildung ist ein Desiderat. Wichtige Anhaltspunkte liefern aber Schläfli, André/Sgier, Irena 2014, S. 24–27; Kraus, Katrin 2015.

6 Dazu exemplarisch Geiss, Michael 2014, S. 49–100.

auf eine Nachfrageorientierung in der Weiterbildung und der Etablierung von wissenschaftsbasierten Zertifizierungssystemen den Boden für Entwicklungen, die in der Literatur als «neoliberale Regierungsweise»<sup>7</sup> bezeichnet werden. Im Kontext verschiedener technologiepolitischer Offensiven des Bundes kamen die neuen Steuerungstechniken in den 1990er-Jahren dann vermehrt zum Tragen. Aus dieser Gemengelage unterschiedlich akzentuierter, paralleler Entwicklungen resultierte ein sanfter Etatismus in der Weiterbildung mit einer Sonderstellung der privaten Schweizerischen Vereinigung (heute: Verband) für Erwachsenenbildung (heute: Weiterbildung).

## Gemeinnutz und berufliche Bildung

Die Entwicklung der Weiterbildungspolitik in der Schweiz ist nur zu verstehen, wenn die Arbeit eines eigentlich schwachen privaten Akteurs berücksichtigt wird, der Schweizerischen Vereinigung für Erwachsenenbildung. Im August 1950 trafen sich Vertreter des Verbandes der Volkshochschulen, der Arbeiterbildungszentrale und der Freunde schweizerischer Volksbildungsheime zu einer Arbeitstagung, auf der dann die Gründung eines Dachverbandes beschlossen wurde.<sup>8</sup> Noch im selben Jahr fand eine vorbereitende Gründungsversammlung statt. 1951 waren schliesslich neben den Initiatoren auch die Konsumvereine, die Klubschulen der Migros, die Arbeiterschule, die Staatsbürgerliche Gesellschaft und die katholische Arbeiterbildung mit ihren Verbänden bei der konstituierenden Sitzung vertreten. Wiederum ein Jahr später traten ausserdem der Kaufmännische Verein, die Volksbibliothek und die Vereinigung der Bibliothekare der SVEB bei. Zwar verfügten einige der Mitgliedsverbände durchaus über beträchtliche finanzielle Mittel. Für den Dachverband galt das jedoch nicht.<sup>9</sup>

In der SVEB waren also private, gemeinnützig ausgerichtete Weiterbildungsträger versammelt. Dies war für das Selbstverständnis der Dachorganisation in den Gründungsjahren ausgesprochen wichtig. Die gemeinnützige Ausrichtung schloss nicht nur Anbieter aus, die einzig auf maximalen Profit zielten und entsprechend kostspielige Kurse offerierten. Auch auf der Nachfrageseite sollte die Erwachsenenbildung nicht primär dem beruflichen Aufstieg, sondern der persönlichen Weiterentwicklung dienen. Darüber hinaus arbeiteten die SVEB und ihre Mitglieder auf die Herstellung einer nationalen Gemeinschaft über Sprach- und Klassengrenzen hinweg hin. Noch Mitte der 1950er-Jahre stellte sie die allgemeine Weiterbildung als ewige Garantin der Eidgenossen-

7 Dean, Mitchell 2007, S. 80.

8 «Probleme der Erwachsenenbildung», NZZ, 6. September 1950.

9 Amberg, Hans-Ulrich 1976.

schaft dar, wie einer ersten Bilanz zu entnehmen ist: «Man hat früh beginnen müssen in der Schweiz, sich mit anderen zu vertragen. [...] Das bedeutet, daß die Schweiz, seit sie besteht, nie ohne Erwachsenenbildung ausgekommen ist.»<sup>10</sup>

Auch wenn in der Tagespresse im Laufe der 1950er- und 1960er-Jahre zahlreiche Artikel zur wachsenden Bedeutung der nichtberuflichen Erwachsenenbildung erschienen, zahlte sich die staatstragende Positionierung der SVEB nicht aus. Finanziert wurde ihre Geschäftsstelle in den ersten Jahren durch die Migros-Klubschulen und den Verband schweizerischer Konsumvereine. In den folgenden Jahrzehnten kamen die Mittel dann grösstenteils von der Stiftung Pro Helvetia, wobei ständig zu befürchten war, dass diese die Finanzierung kappte. 1955 hatte ein Antrag, zweckgebunden die Zahlungen an die Pro Helvetia für Erwachsenenbildung zu erhöhen, die grosse Kammer des Parlaments passiert. In seiner Begründung wies der Solothurner Nationalrat Urs Dietschi (FDP) darauf hin, dass die Stiftung sich nicht ganz auf Kulturarbeit im Ausland verlagern dürfe. Bundesrat Etter stellte sich dem Anliegen nur halbherzig entgegen, der Pro Helvetia, einer seiner «Lieblingstöchter», mehr Geld zukommen zu lassen. Der Antrag wurde mit 92 zu 21 Stimmen angenommen,<sup>11</sup> scheiterte dann aber im Ständerat. Der Dachverband für Erwachsenenbildung lud daraufhin die beiden Nationalräte Urs Dietschi und Emil Frei (SP, Winterthur), die sich für sein Anliegen eingesetzt hatten, zu einer ihrer Mitgliederversammlungen ein, um über das weitere Vorgehen zu beraten und zu klären, «ob eine direkte Bundessubvention an die SVEB praktisch überhaupt erreichbar wäre». Als besonders dringlich sah der Verband ein eigenes Sekretariat an, um die sehr heterogenen Tätigkeiten in seinem Feld überschauen und koordinieren zu können.<sup>12</sup>

Über die beiden Nationalräte versuchte die SVEB nun, eine direkte Subventionierung ihrer Geschäftsstelle zu erreichen. Dietschi und Frei hingegen bemühten sich, die Erwartungen zu dämpfen und sich nicht allzu sehr vor den Karren spannen zu lassen. Der von der SVEB verlangte jährliche Betrag schien ihnen zu hoch angesetzt zu sein. Dietschi hielt es vielmehr für ratsam, zunächst eine kleinere Summe zu fordern, die dann zu einem späteren Zeitpunkt aufgestockt werden sollte.<sup>13</sup> Die eingespannten Parlamentarier bereiteten Bundesrat Etter mündlich auf das Gesuch vor und überzeugten eine Reihe weiterer Nationalräte unterschiedlicher Fraktionen davon, die Sache zu unterstützen.

<sup>10</sup> SVEB 1955, S. 27.

<sup>11</sup> BV, Sitzung des Nationalrats vom 19. Dezember 1955, S. 362–371. Zur Subventionierung von Kultur durch die Pro Helvetia im Innern vgl. Rüegg, Severin 2010.

<sup>12</sup> Protokoll der 5. Ordentlichen Mitgliederversammlung der SVEB vom 27. November 1956, ZBSO, NL Urs Dietschi H I 20/1.

<sup>13</sup> Vgl. Korrekturen im Entwurf eines Gesuchs um eine Bundessubvention 1956, ZBSO, NL Urs Dietschi H I 20/1.

Die Mitglieder der SVEB wurden angehalten, Abgeordnete in ihrem Umfeld dazu zu bewegen, das Gesuch zusätzlich zu begleiten. Ausserdem schlug Frei vor, «Begehren für Verwaltung, Sekretariat usw. [...] nach Möglichkeit zu unterlassen, da sie der Eingabe schaden könnten».<sup>14</sup>

Das Departement des Innern lehnte das Gesuch klar ab. Erziehungsfragen seien nicht in der Kompetenz des Bundes und die Gelder der Pro Helvetia ausreichend. Alle darüber hinausgehenden Zahlungen stellten eine «unstatthafte Doppelsubventionierung des Bundes» dar.<sup>15</sup> Ein Antrag zur selben Thematik hatte im gleichen Jahr im Nationalrat ebenfalls keine Chance, obschon er hier nur knapp mit 55 zu 51 Stimmen abgelehnt wurde.<sup>16</sup> Das Thema blieb aber auf der politischen Agenda. In der Verwaltung sah man nun Bedarf, einmal zu prüfen, wie weit die verfassungsrechtlichen Befugnisse des Bundes eigentlich genau gingen. Anlass war ein Postulat, das der Zürcher Nationalrat Philipp Schmid (FDP) 1958 eingereicht hatte. In der Bundesverwaltung wurde ein Rechtsgutachten erstellt, das die Kompetenzen in diesem Bereich abklären sollte. Der Bereich der «Erwachsenenbildung» wurde darin entlang einer Überblicksdarstellung der SVEB aus dem Jahr 1955 definiert, in der diese die unterschiedlichen, nicht erwerbs- und profitorientierten Weiterbildungsträger der Schweiz ausführlich dargestellt hatte.<sup>17</sup>

Das intern angefertigte vorläufige Gutachten legte zwar dar, dass dem Bund in Fragen der allgemeinen Weiterbildung tatsächlich die Kompetenz fehle, leuchtete aber auch die Möglichkeiten aus, die in einer weiten Auslegung der Verfassung liegen könnten. Mit einer direkten Subventionierung ergäben sich neue Gestaltungsoptionen: «Diese bestehen vor allem in dem Entzug und der Zurückhaltung der Subventionsleistung, wodurch dem [sic] Empfänger ein starker Druck ausgeübt werden kann.» Auch wenn dies den «Kompetenzbereich» des Bundes überschreite, könne so ein neues «Verordnungs- und Beaufsichtigungsrecht» angestrebt werden. In der Verfassung gebe es keine Vorgaben zur Subventionierung der allgemeinen Erwachsenenbildung: «Es ist jedoch nicht notwendig, dass der Bund dazu ausdrücklich ermächtigt ist, seine Zuständigkeit kann sich auch aus einer vernünftigen Auslegung der Verfassung ergeben.»<sup>18</sup>

14 Frei an Weilenmann, 20. Dezember 1956, ZBSO, NL Urs Dietschi H I 20/1.

15 Auszug aus der Mitteilung des EDI im Schreiben Weilenmann an Frei und Dietschi sowie die Mitglieder des SVEB vom 17. Juli 1957, ZBSO, NL Urs Dietschi H I 20/1.

16 BV, Sitzung des Nationalrats vom 16. Dezember 1957, S. 556–565.

17 Departement des Innern an das Justiz- und Polizeidepartement, 10. Juli 1958, BAR E4110A#1969/160#493\*.

18 Entwurf eines Schreibens des Justiz- und Polizeidepartements an das Departement des Innern 1958, BAR E4110A#1969/160#493\*.



Alle Formulierungen zu einer weiten Auslegung der Verfassung wurden für die definitive Version des Gutachtens aber wieder gestrichen und es wurde eine restriktive Handhabung der bereits vorhandenen Möglichkeiten zur finanziellen Unterstützung der Erwachsenenbildung angemahnt. Besonders eine Ausweitung der Bundesbeiträge auf die Schweizerische Vereinigung für Erwachsenenbildung bezeichnete das Gutachten als nicht verfassungskonform.<sup>19</sup> Das, so hatte der Bundesrat bereits 1948 in einer Botschaft festgestellt, unterscheide den Staat von einem «Privatmann», der mit seinen finanziellen Mitteln «beliebig schalten und walten» könne.<sup>20</sup>

1966 bestätigte das Parlament die Vergabe von Geldern der Pro Helvetia an die Erwachsenenbildung, auch wenn diese Konstruktion weiterhin auf wackeligen Füßen stand, da der Bund ja eigentlich keine Kompetenzen im Bereich der allgemeinen Weiterbildung hatte. Explizit ausgeschlossen worden war dabei, dass auch der Verwaltungsbereich, Geschäftsstellen und Sekretariate in den Genuss bundesstaatlicher Gelder kamen. Weitere öffentliche Mittel konnten aber über die jährliche Bundesfeierspende akquiriert werden.<sup>21</sup>

Staatlich gefördert und kontrolliert wurde zunächst nicht die allgemeine Erwachsenenbildung, für die die SVEB eintrat, sondern die berufliche Weiterbildung. Als Subventionspraxis gab es staatliche Gelder für einzelne Bereiche der beruflichen Erwachsenenbildung bereits vor dem ersten Berufsbildungsgesetz von 1930.<sup>22</sup> Die Bundesbehörden engagierten sich nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs langsam stärker im Feld der beruflichen Weiterbildung. 1946 bezeichnete der Sektionschef für das berufliche Bildungswesen im Biga die Weiterbildung als eine besonders dringliche zukünftige Aufgabe.<sup>23</sup>

1955 äusserte Fritz Hummler, der gerade frisch eingesetzte Delegierte des Bundesrats für Arbeitsbeschaffung und wirtschaftliche Kriegsvorsorge, in der «Schweizerischen Arbeitgeber-Zeitung» seine Sorgen angesichts des ausgetrockneten Arbeitsmarktes.<sup>24</sup> Die Personalknappheit in der Privatwirtschaft wurde nun zum treibenden Faktor für den Ausbau staatlicher Subventionierung der Weiterbildung, auch wenn Hummler gerade hierauf nicht das Augen-

19 Justiz- und Polizeidepartement an das Departement des Innern, 12. November 1958, BAR E4110A#1969/160#493\*.

20 Botschaft des Bundesrats vom 22. Januar 1948 zur Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes, BBl. 1948 II 85, S. 592.

21 «Die Ideen sind da, die Türen sind offen», Basler Nachrichten, 10. September 1968; «Struktur und Organisation», Education permanente 1 (1), 1967, S. 13, 25.

22 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die berufliche Ausbildung vom 9. November 1928, BBl. 1928 II 725, S. 766; Bundesgesetz über die berufliche Ausbildung vom 26. Juni 1930, BBl. 1930 I 869, Abschnitt 7/8.

23 Wettstein, Emil 1987, S. 66.

24 «Der Mangel an wissenschaftlichem und technischem Nachwuchs», Schweizerische Arbeitgeber-Zeitung 51 (11), 1956.

merk richtete. Im Zentrum seiner Überlegungen stand der «Nachwuchs», nicht bereits qualifizierten Erwachsene.<sup>25</sup> Hummler, ehemals Sekretär des Vereins Schweizerischer Maschinenindustrieller, zeigte sich skeptisch, was die Bereitschaft der Eidgenossen anging, «freie Abende» für berufliche Weiterbildung herzugeben: «Mehr aus Neugierde oder – wenn es gut geht – aus Wissensbegierde als aus einem Drang nach echter konstruktiver Weiterbildung», erklärte Hummler einigen deutschen Kollegen, würden sie sich für Angebote der Erwachsenenbildung interessieren.<sup>26</sup>

Als Vorbild diente nun der in der schweizerischen Berufsbildung fest verankerte Korporatismus. Die berufliche Weiterbildung sollte «ohne wesentliche finanzielle Belastung und ohne Verdienstaussfall» unter Mitwirkung der Berufsverbände, Gewerkschaften und etablierten Anbieter ausgebaut werden.<sup>27</sup> Am leichtesten liess sich die Meisterschulung in das korporatistische Setting integrieren. Nicht so leicht zu lösen war die Frage, wer für die Qualifikation des mittleren und höheren Managements zuständig sein sollte, da hier private, ausgesprochen kostspielige Anbieter mit Instituten, die von den Berufsverbänden oder den Berufsschulen getragen wurden, zueinander in Konkurrenz traten.<sup>28</sup>

1963 wurde die Weiterbildung als ein materieller Gegenstand in das Berufsbildungsgesetz aufgenommen. In seiner Botschaft argumentierte der Bundesrat einerseits mit der veränderten Arbeitswelt, die eine ständige Weiterqualifikation notwendig mache. Zum anderen wies er auf den dauerhaft angespannten Arbeitsmarkt hin und bezeichnete die Weiterbildung als eine Möglichkeit, dem Nachwuchsmangel entgegenzuwirken. Er richtete sich gegen ein zu enges Verständnis der inhaltlichen Ausgestaltung erwerbsbezogener Qualifikationen und machte damit einen ersten Schritt hin zu einem integralen Weiterbildungskonzept. Explizit war damit ein möglichst breiter Rahmen gezogen worden, um die unterschiedlichen bereits vorhandenen Anbieter mit staatlichen Mitteln versorgen zu können.<sup>29</sup>

Anders als der Bund hatten die Kantone durchaus die Möglichkeit, auch die nichtberufliche Erwachsenenbildung zu reglementieren und zu fördern.

25 Vgl. «Bemerkungen zum Problem des wissenschaftlichen und technischen Nachwuchses», Mitteilungsblatt des Delegierten für Arbeitsbeschaffung 1955, S. 55–61; «Förderung des wissenschaftlichen und technischen Nachwuchses», Mitteilungsblatt des Delegierten für Arbeitsbeschaffung 1957, S. 19–32; Hummler, Fritz 1961, S. 21–30.

26 Internationale Gesellschaft für Talentstudien 1959, S. 20.

27 Arbeitsausschuss zur Förderung des wissenschaftlichen und technischen Nachwuchses 1959, S. 49.

28 Grundsätzlich zum internationalen Kontext der Business-Education Keeble, Shirley P. 1992.

29 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Berufsbildung vom 28. September 1962, BBl. 1962 II 885, S. 893; Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 20. September 1963, BBl. 1963 II 768, Abschnitt 5.

Nur wenige Kantone machten aber zum Zeitpunkt der Verabschiedung des zweiten Berufsbildungsgesetzes von dieser Möglichkeit bereits Gebrauch.<sup>30</sup> Die Pro Helvetia suchte Mitte der 1960er-Jahre beim Bund um eine Erhöhung ihres Stiftungskapitals nach und erwähnte in ihrer Begründung explizit die Förderung der Erwachsenenbildung. Bisher hatte sie bereits Beiträge für die Volkshochschulen gesprochen, wollte ihre Tätigkeiten in dem Bereich aber noch ausweiten. In Form einer «vorläufigen Lösung» schlug der Bundesrat vor, die Pro Helvetia zu ermächtigen, lokale und regionale Anstrengungen in der Weiterqualifikation ausserhalb der obligatorischen Schule zu unterstützen.<sup>31</sup>

## Bildungsboom und Wirtschaftsflaute

1960 fand die zweite «Weltkonferenz über die Erwachsenenbildung» in Kanada statt, bei der als Delegierter des Bundesrates Bruno Muralt teilnahm, der Leiter der Schweizerischen Arbeiterbildungszentrale in Bern. In Montreal wurde die zentrale Bedeutung der Erwachsenenbildung «for man's survival and happiness» deklariert. Die Regierungen wurden angehalten, die Bildung Erwachsener zukünftig als eine Selbstverständlichkeit zu behandeln. Entsprechend drang die Schweizerische UNESCO-Kommission, die bereits 1954 eine eigene Sektion Erwachsenenbildung eingerichtet hatte, darauf, auch der nicht-beruflichen Weiterbildung ein grösseres Gewicht beizumessen.<sup>32</sup> Sie beteiligte sich finanziell an einer Broschüre der SVEB zu den «Bildungszentren in den Gemeinden» und gelangte mit einer Eingabe direkt an Hans Peter Tschudi, das zuständige Mitglied des Bundesrats.<sup>33</sup> Zwar hatte die nationale UNESCO-Kommission für das Anliegen der staatlichen Förderung der Erwachsenenbildung in der Schweiz nicht dieselbe Bedeutung wie die SVEB, die umgekehrt von Beginn an sehr international orientiert war. Doch sekundierte die Sektion Erwachsenenbildung in der UNESCO-Kommission die Bemühungen des nationalen Dachverbandes, indem sie dem Thema konstant medial und politisch Gehör verschaffte, es als Teil einer globalen Entwicklung auswies und auf allen Ebenen Vernetzungsarbeit leistete. Diese Zusammenarbeit wurde durch personelle

30 SVEB 1974, S. 19 f.

31 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Stiftung «Pro Helvetia» vom 28. Mai 1965, BBl. 1965 I 1433, S. 1445.

32 UNESCO 1960, S. 11; «Erwachsenenbildung», Schweizer Rundschau 63, 1964, S. 169–172.

33 Jahresbericht und Arbeitsprogramm 1962/63 der Sektion Erwachsenenbildung der Nationalen UNESCO-Kommission vom Februar 1963; Sektion Erwachsenenbildung der Nationalen UNESCO-Kommission an Bundesrat Tschudi, 24. Juni 1963, BAR E9500.1#1978/34#131\*; SVEB 1961.

Überschneidungen der beiden Organisationen und Kooperation bei konkreten Anlässen erleichtert.

Tschudi beauftragte 1963 nach einer persönlichen Unterredung den St. Galler Soziologen Emil Jakob Walter mit der Ausarbeitung einer Studie zum Stand der Erwachsenenbildung in der Schweiz, die auch «Empfehlungen für die weitere Förderung» und die Einschätzung einer sinnvollen «Aufgabenverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen» liefern sollte.<sup>34</sup> Das Regierungsmitglied hatte zwei Postulate zur Erwachsenenbildung im Nationalrat als Anlass genommen, dieses lange gehegte Anliegen in die Tat umzusetzen.<sup>35</sup> Walter, der den Sozialdemokraten nahestand, sah den Bund in kulturpolitischer Hinsicht eingeschränkt berechtigt, etwas für die Erwachsenenbildung zu tun, und lag damit auf der Linie, die durch das Instrumentarium der Pro Helvetia bereits gängige Praxis war. Einen unmittelbaren Ausbau dieser Form der indirekten Subventionierung hielt er hingegen weder für sinnvoll noch für verfassungskonform. Nachhaltig liesse sich, so Walter, dieses Problem lösen, indem ein eigener Absatz in Artikel 27 der Bundesverfassung die Förderung der Erwachsenenbildung ausdrücklich zulasse. Als «Sofortmassnahme» sei hingegen zu erwägen, eine Stiftung mit dem Namen «Pro Cultura» einzurichten, in welche neben dem Bund auch die Kantone und die Anbieter Einsitz hätten.<sup>36</sup> Eine entsprechende Verfassungsänderung zu diesem Zeitpunkt vor das Volk zu bringen, hielt Walter nicht für ratsam, da bisher «Bedeutung und Sinn der Erwachsenenbildung nur in verhältnismässig kleinen Kreisen erfasst worden» seien. Auf sie sollte so lange verzichtet werden, bis die Wirtschaftslage eine allgemeine Umschulung in grossen Teilen der Bevölkerung notwendig mache.<sup>37</sup>

Eduard Vodoz, Sekretär im Departement des Innern, äusserte sich Tschudi gegenüber kritisch zu Walters Bericht, da dieser weder in stilistischer oder formeller noch in materieller Hinsicht den Erwartungen entspreche. Das EDI solle von einer Stellungnahme absehen und das Dokument einfach der Sektion Erwachsenenbildung in der Schweizerischen UNESCO-Kommission weiterreichen.<sup>38</sup> Die Sektion war aber bereits gut informiert, da sie im Vorfeld versucht hatte, die Ausgestaltung der Untersuchung eng zu begleiten.<sup>39</sup> Sie trieb nun tatsächlich

34 Eidgenössisches Departement des Innern an Emil Walter, 17. Oktober 1963, BAR E3001B#1978/31#2069\*.

35 Antwort von Herrn Bundesrat H. P. Tschudi im Nationalrat in Bern am 1. Oktober 1963, BAR E9500.1#1978/34#131\*.

36 Förderung der Erwachsenenbildung durch den Bund vom 31. Januar 1965, BAR E3001B#1978/31#2069\*; Walter, Emil Jakob 1964, S. 200–209.

37 Ebd., S. 209–211.

38 Eduard Vodoz, Notiz für Herrn Bundespräsident Tschudi vom 2. Februar 1965, BAR E3001B#1978/31#2069\*.

39 Marie Boehlen an Jean-Baptiste de Weck, 11. Juli 1964, BAR E9500.1#1978/34#125\*.

die von Walter angeregte Einrichtung einer Stiftung voran. 1966, zwanzig Jahren nach Inkrafttreten des UNESCO-Vertrags, gründete die Kommission eine «Stiftung für Erwachsenenbildung». Walter wurde Mitglied des Stiftungsrats, ausser ihm Vertreter verschiedener Kursanbieter, der SVEB, der Stiftung Pro Helvetia, der Erziehungsdirektorenkonferenz, von Behörden, Medien, aller Universitäten der Schweiz, der Lehrerschaft, von Gewerkschaften und Verbänden.<sup>40</sup> Das sehr geringe Startkapital von 5000 Franken stellte die nationale Kommission gleich selbst. Man wollte an die Wirtschaft appellieren und hoffte auf Einzelzuwendungen des Bundes. Die Öffentlichkeit hingegen sollte nicht gezielt um Unterstützung gebeten werden.<sup>41</sup> Zur Einrichtung einer solchen Stiftung war die nationale UNESCO-Kommission nach Auffassung der Bundesbehörden aber gar nicht befugt. In einem Gutachten äusserte die Justizabteilung starke Bedenken gegenüber der Rechtsform und dem Sinn derartiger «unterdotierte[r] Zwergstiftungen».<sup>42</sup>

Grössere Veränderungen im Subventionierungsgefüge waren für die SVEB nur zu erreichen, wenn nicht nur die allgemeine, sondern auch die berufliche Weiterbildung als Teil des eigenen Tätigkeitsfeldes ausgewiesen werden konnte. Entsprechend machte der Verband eine Kehrtwende und setzte sich zunehmend integral für die gemeinsame Förderung der allgemeinen und der erwerbsorientierten Erwachsenenbildung ein. Hierbei machte man sich eine Terminologie zu eigen, wie sie von der UNESCO und vom Europarat gepflegt wurde, und sprach fortan vermehrt von der «éducation permanente», in der sich die Erwachsenenbildung in das Bildungswesen neben Primar-, Sekundar- und Tertiärbereich eingliedern liesse.<sup>43</sup> Als die SVEB 1966 eine französischsprachige Sektion eröffnete, hatte dieser Begriff in den Ohren der Deutschschweizer zwar noch einen eigenartigen Klang: «dauernde Erziehung», so die freie Übersetzung, hörte sich zu sehr nach «Bevormundung» an.<sup>44</sup> Doch man gewöhnte sich schnell an die neue Sprachregelung. Die Öffnung hin zur beruflichen Weiterbildung war aber nicht allein strategisch motiviert, sondern bot sich auch aus inhaltlichen Gründen an. Vermehrt wurde im Bereich der erwerbsbezogenen Erwachsenenbildung Wert auf Persönlichkeitsbildung gelegt. Besonders im Bereich der Kaderschulung wurden überfachliche Fähigkeiten an allen Orten gefordert.<sup>45</sup>

40 Mitglieder des Stiftungsrates vom 29. März 1967, BAR E9500.1#1979/4#102\*.

41 «Gründung einer schweizerischen Stiftung für Erwachsenenbildung», NZZ, 5. November 1966; «Eine schweizerische Stiftung für Erwachsenenbildung», National-Zeitung, 6. November 1966.

42 Walter Kern, Gutachten zur Stiftung der UNESCO-Kommission für Erwachsenenbildung vom 26. Oktober 1967, BAR E4110B#1981/85#680\*.

43 «Neue Tendenzen in der Erwachsenenbildung», Basler Nachrichten, 9. August 1968.

44 «Erwachsenenbildung in der Westschweiz», Wir Brückenbauer, 18. November 1966.

45 Siehe etwa «Die Förderung der Persönlichkeit als Ziel der Kaderschulung», Industrielle Organisation 18 (9), 1949, S. 290–292.

Neben diesen begriffspolitischen Anpassungen strebte die SVEB eine Professionalisierung der Erwachsenenbildung durch wissenschaftliche Forschung an. Hans Amberg, Leiter der Geschäftsstelle der SVEB, formulierte eine ganze Palette an Fragen, die «systematisch untersucht und beobachtet werden sollten» und über die man bisher überhaupt keine Kenntnisse habe. Auch wollte er mit der Tradition des Ehrenamts und der Autodidakten in der Erwachsenenbildung brechen.<sup>46</sup> Für wirklich gross angelegte Studien reichten die Mittel aber nicht aus. 1968 zahlte die SVEB Gelder, die aus einer einmaligen Zuwendung des Bundes stammten, in die von der UNESCO-Kommission eingerichtete Stiftung ein, wovon dann eine Studie zur «Erfolgskontrolle in der Erwachsenenbildung» finanziert wurde. Für diese Untersuchung konnte man einen ehemaligen Doktoranden des Arbeitspsychologen Hans Biäsch von der ETH Zürich gewinnen.<sup>47</sup> Vorausgegangen war dem Auftrag eine wissenschaftliche Tagung, auf der man die Notwendigkeit einer Grundlagenforschung zur Erwachsenenbildung unter Mitgliedern der schweizerischen Hochschulen beraten hatte.<sup>48</sup> Bereits 1970 wurde die Stiftung aus formalen wie aus finanziellen Gründen wieder aufgelöst. Rechtlich hatte sie für die Bundesbehörden gar nicht erst existiert, da der UNESCO-Kommission die Kompetenz für die Einrichtung einer derartigen Stiftung abgesprochen wurde.<sup>49</sup>

In der Zwischenzeit hatte eine Reihe von Kantonen weitere Regelungen erlassen, die auch die Förderung der Erwachsenenbildung betrafen. Entweder gingen diese als Teil des Schulgesetzes ins kantonale Recht ein oder über spezifische Kulturförderungsgesetze, in denen dann auch die allgemeine Weiterbildung explizit genannt wurde. Die SVEB monierte aber, dass in der Regel noch keine dazugehörigen Verordnungen existierten und somit aus den gesetzlichen Vorgaben keine entsprechende Praxis hervorgegangen sei. Als Lösung schwebte dem Verband ein eidgenössisches Gesetz vor, das auch strukturierende Wirkung für die kantonalen Verhältnisse haben würde, wenn die Bundessubventionen an entsprechende Mithilfe der Kantone geknüpft wür-

46 «Neue Tendenzen in der Erwachsenenbildung», Basler Nachrichten, 9. September 1968.

47 Hans Amberg an die leitenden Mitglieder des Ausschusses der Stiftung für Erwachsenenbildung der Schweizerischen UNESCO-Kommission, 18. Dezember 1968, BAR E9500.1#1979/4#102\*. 1969 beauftragte die SVEB zudem einen «fortgeschrittenen Studenten» des Pädagogischen Instituts an der Universität Zürich, im Rahmen einer schriftlichen Hausarbeit die Frage zu eruieren, «ob in der schweizerischen Wirtschaft der Wunsch und die Bereitschaft zu einem Gespräch mit der allgemeinen Erwachsenenbildung» vorhanden seien, vgl. SVEB 1972, S. 1.

48 Einladung zur ersten Sitzung der Hochschulvertreter im Stiftungsrat auf Freitag, 23. Juni 1967, BAR E9500.1#1979/4#100\*.

49 Verfügung des Eidgenössischen Departements des Innern vom 9. Januar 1970; Charles Hummel an Emil Walter, 30. Januar 1970, BAR E9500.1#1982/67#113\*.

den.<sup>50</sup> Der Leiter der Geschäftsstelle Amberg empfahl sein Institut selbst für die Koordinationsarbeit, die aus einem solchen Rahmengesetz folgen würde. Zunächst musste die SVEB aber erst einmal die Grundfinanzierung der eigenen Arbeit gewährleisten, die ja nur befristet gesichert worden war. Sie richtete sich entsprechend an die Pro Helvetia und – eine weitere Hilfskonstruktion im eidgenössischen Strukturdickicht der Bildungshoheiten – an die interkantonale Erziehungsdirektorenkonferenz.<sup>51</sup>

Die kantonale Regulierung und Förderung der Erwachsenenbildung war Ausdruck einer zunehmenden öffentlichen Wertschätzung von Bildung im Kontext der diskursiv wie praktisch vorangetriebenen sogenannten Bildungsexpansion.<sup>52</sup> Diesen Rückenwind nutzte die SVEB, um ihrem Anliegen einer staatlichen Förderung der Erwachsenenbildung mehr Gewicht zu verleihen. 1970 veröffentlichte der Verband einen Massnahmenkatalog, der sich zur «Bildungsreform» auf allen Ebenen bekannte und diese «auch für Erwachsene» einklagte. Mit einem integralen Konzept der Weiterbildung wurde hier gefordert, dass Erwachsenenbildung «Teil des Bildungswesens» werden müsse, dem auch auf Bundesebene gesetzlich Rechnung zu tragen sei. Erwähnung fand der Ausbau der öffentlichen Verwaltung, in der Fachstellen für Erwachsenenbildung einzurichten seien, die die regionale Koordination übernehmen sollten. Die Träger der Erwachsenenbildung sollten alimentiert werden, die Weiterbildungsforschung ausgebaut, die Verbindungen zur öffentlichen Schule gestärkt und die Stipendiensysteme konsolidiert werden.<sup>53</sup>

Der zeittypische Reformeifer zeichnete auch die Aktivitäten der Parteien und Behörden aus. Im Januar 1972 legte der Bundesrat dem Parlament seine Botschaft zu einem Bildungs- und einem Forschungsartikel der Bundesverfassung vor. Dem vorausgegangen waren Vorstösse zu einer stärkeren Koordination im Bildungswesen. Doch jetzt sollte die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen grundsätzlich neu geregelt werden.<sup>54</sup> Die Botschaft des Bundesrates zur Vorlage enthielt auch einen umfassenden Abschnitt zum Thema Erwachsenenbildung. Diese sollte mit dem Bildungsartikel ebenfalls auf eine feste konstitutionelle Grundlage gestellt werden.<sup>55</sup>

Vor allem kopierte der Bundesrat nun aber die Diktion zur Erwachsenenbildung, die die SVEB vorgegeben hatte. Er zitierte aus den Statuten, übernahm

50 «Die Förderung der Erwachsenenbildung durch die öffentliche Hand», *Education permanente* 3 (2), 1969, S. 3–9.

51 Ebd., S. 7. Zur EDK vgl. Manz, Karin 2011.

52 Müller, Walter 1998; Criblez, Lucien 2001.

53 SVEB 1970, S. 8–15.

54 Criblez, Lucien 2008.

55 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die neuen Bildungs- und den Forschungsartikel der Bundesverfassung vom 19. Januar 1972, BBl. 1972 I 375, S. 392.

die statistischen Angaben der Vereinigung zur Kursteilnahme und zu den finanziellen Verhältnissen. Die SVEB hatte berechnet, dass bis anhin nur fünf Prozent der Weiterbildungsausgaben aus staatlichen Mitteln bestritten würden.<sup>56</sup> Daneben hatte das Departement des Innern eine Erhebung veranlasst, die bei den Kantonen ein Meinungsbild zur Rolle des Bundes in der Erwachsenenbildung einholen sollte. Als Hauptwunsch sei geäussert worden, den Dachverband für Erwachsenenbildung direkt zu unterstützen, damit dieser seine «Beratungs-, Koordinations- und Ausbildungstätigkeit ausbauen» könne.<sup>57</sup>

In dem von der Bundesversammlung beschlossenen Artikel 27<sup>bis</sup>, der 1973 zur Abstimmung kam, hiess es in Absatz 4b: «Der Bund ist befugt, [...] Grundsätze für Gestaltung und Ausbau des Mittelschulwesens, des höheren Bildungswesens, der Erwachsenenbildung und der ausserschulischen Jugendbildung sowie für die Gewährung von Ausbildungsbeihilfen aufzustellen.»<sup>58</sup> Damit hätte auch die nichtberufliche Weiterbildung erstmals Eingang in die eidgenössische Verfassung gefunden und den Weg für eine direkte Subventionierung der SVEB geebnet. Die Vorlage erhielt zwar ausreichend Stimmen, wurde aber nicht in der Mehrzahl der Kantone angenommen und war damit gescheitert.<sup>59</sup> Für den umtriebigen sozialdemokratischen Bundesrat Tschudi galt diese Abstimmung als grosse Niederlage. In der eigenen Rückschau war zu diesem Zeitpunkt die «bildungspolitische Euphorie» in der Schweiz «bereits am Umkippen» und läutete die Niederlage von 1973 «eine längere Zeit der Stagnation im Bildungswesen» ein.<sup>60</sup>

Tatsächlich bedeuteten die Steuerausfälle in der Folge des Konjunktureinbruchs nach der Ölpreiskrise in der Schweiz das Ende zahlreicher Projekte im Bildungsbereich, etwa der Aargauer «Hochschule für Bildungswissenschaften».<sup>61</sup> Die Sparmassnahmen nach 1975 machten auch der Erwachsenenbildung zu schaffen. Da diese mit ihrer Forderung nach einer stärkeren staatlichen Beteiligung aber bisher noch kaum erfolgreich gewesen war, wurde der Einschnitt hier weniger radikal erlebt. Schon 1975 richtete die SVEB eine Arbeitsgruppe ein, die sich einem bildungspolitischen Grundsatzprogramm widmen sollte. Ein Jahr später lag ein erster Entwurf vor, der dann auf dem Herzberg bei Aarau diskutiert und verabschiedet wurde. Nach einer weiteren Überarbeitungsrunde konnte das «Konzept für die Entwicklung der Erwachsenenbil-

56 Ebd., S. 396–398.

57 Ebd., S. 399.

58 Bundesbeschluss über die Änderung der Bundesverfassung betreffend das Bildungswesen vom 6. Oktober 1972, BBl. 1972 I 375.

59 Hürlimann, Hans 1973.

60 Tschudi, Hans Peter 1993, S. 151.

61 Criblez, Lucien 2014, S. 7 f.



«Bildung in der Schweiz» im März 1977 verabschiedet und anschliessend publiziert werden.<sup>62</sup>

Neben die übliche Begriffsarbeit, mit der die SVEB ihre Broschüren weiterhin einleitete, traten nun Überlegungen zum Systemcharakter der Weiterbildung. 1970 hatte der deutsche Bildungsrat in seinem «Strukturplan» eine wirkmächtige Definition der Weiterbildung geliefert und diese als Teil des Bildungssystems entworfen.<sup>63</sup> In der Schweiz versuchte sich eine Gruppe von Westschweizer Forschern an einem ähnlichen Dokument, das die «éducation permanente» sogar im Titel trug und eine «Gesamtkonzeption des schweizerischen Bildungswesens» anstrebte. Tschudi lieferte für die Publikation ein Vorwort.<sup>64</sup> Die SVEB formulierte denn auch «Forderungen an ein leistungsfähiges System der Erwachsenenbildung» und benannte zentrale Wegmarken der Professionalisierung in ihrem Feld. Noch vor die Forderung einer eidgenössischen Gesetzgebung trat nun die Bildungsforschung, die ein System des lebenslangen Lernens ausarbeiten, den objektiven Bedarf feststellen und die vorhandenen Kapazitäten erheben sollte.<sup>65</sup>

Mit dem Scheitern des Bildungsartikels in der Bundesverfassung waren die Ambitionen, die Erwachsenenbildung auf eidgenössischer Ebene im Bildungssystem zu verankern, dennoch gebremst worden. Die SVEB konzentrierte sich fortan stärker auf die kantonale Gesetzgebung, wo im Bildungs- und Kulturbereich bereits ausreichend Kompetenzen vorhanden waren, um weitere Fördertöpfe zu erschliessen. 1970 war etwa im Kanton Zürich das «Gesetz über die Förderung des kulturellen Lebens» vom Stimmvolk angenommen worden, das sich zwar weder selbst noch in der zugehörigen Verordnung zur Erwachsenenbildung äusserte, aber die Bildung von entsprechenden Kommissionen durch den Regierungsrat erlaubte.<sup>66</sup> Innerhalb der schnell eingesetzten Kulturförderungskommission wurde eine «Arbeitsgruppe für Erwachsenenbildung und wissenschaftliche Tätigkeit» eingerichtet, der neben dem Geschäftsführer der SVEB Hans-Ulrich Amberg auch der Leiter der Zürcher Klubschule angehörte. Vom Regierungsrat wurde die Arbeitsgruppe mit einer «Prospektivstudie zur Erwachsenenbildung» beauftragt, wozu eine Reihe weiterer, dem Anliegen der Weiterbildung zugeneigter Personen in das Expertengremium berufen wurde. Die erste Sitzung leitete Erziehungsdirektor Alfred Gilgen, dem die Expan-

62 SVEB 1977.

63 Deutscher Bildungsrat 1970.

64 Gretler, Armin et al. 1972. Zum Groupe romand pour l'étude des techniques d'instruction (GRETI) vgl. Rothen, Christina 2016. Von der SVEB wurde die GRETI-Arbeit naheliegenderweise begrüsst, vgl. Education permanente 5 (3), 1971, S. 7 f.

65 SVEB 1977, S. 11–16.

66 Kanton Zürich, Gesetz über die Förderung des kulturellen Lebens vom 1. Februar 1970, § 5; Kulturförderungsverordnung vom 22. April 1971, § 10, vgl. ZGS 1981, 440.1; 440.11.

sionspläne der Experten aber viel zu weit gingen. Eine solide Erhebung der Angebote zur Erwachsenenbildung in den Gemeinden wurde zugunsten eines pragmatischen Vorgehens fallen gelassen. Zur Unterstützung zog die Kommission «zwei junge Wissenschaftler» bei.<sup>67</sup>

Auf eidgenössischer Ebene kam der Umbau des Bildungswesens hin zu einer «éducation permanente» nur schleppend voran. 1975 legte Gaston Clottu als Präsident einer eidgenössischen Kommission, die 1969 noch von Bundesrat Tschudi eingesetzt worden war, um die Kulturförderung des Bundes unter die Lupe zu nehmen, einen fundierten Bericht vor, der nicht nur eine ambitionierte Kulturpolitik forderte, sondern auch die Erwachsenenbildung als höchst relevant bezeichnete. Diese Begeisterung für die Anliegen der «éducation permanente» war nicht weiter erstaunlich, als auch hier Hans-Ulrich Amberg, der Leiter der Geschäftsstelle der SVEB, Mitglied der Kommission war.<sup>68</sup>

Pläne zu einem neuen Bildungsartikel, den der Bundesrat den eidgenössischen Räten eigentlich Ende der 1970er-Jahre unterbreiten wollte, legte dieser im Laufe der Legislatur auf Eis. Das Departement des Innern führte aber 1978 eine Umfrage durch, bei der sich vor allem pädagogische und Arbeitnehmerinstitutionen positiv zu dem Anliegen äusserten. Das Engagement von Bundesrat Hürlimann in der Sache liess auch in der SVEB Hoffnung aufkommen, dass auf eidgenössischer Ebene doch noch etwas zu erreichen sei.<sup>69</sup> Mit der Kulturinitiative zu Beginn der 1980er-Jahre sah der Verband für Erwachsenenbildung die Möglichkeit, einen Ausweg aus der prekären finanziellen Situation zu finden. Die Pro Helvetia hatte seit Mitte der 1970er-Jahre ihre Zuwendungen in unterschiedlichen Bereichen gekürzt, was auch die SVEB zu spüren bekam. Die Vereinigung gehörte zwar nicht zu den Initianten, engagierte sich aber in der Phase der Unterschriftensammlung und rief seine Mitglieder auf, sich hier ebenfalls intensiv zu beteiligen.<sup>70</sup> Die Initiative kam zustande und wurde 1986 – wie auch der weicher formulierte Gegenvorschlag des Bundesrats – von der Stimmbevölkerung deutlich verworfen, was aber vor allem darauf zurückzuführen war, dass das doppelte Ja mit einer Stichfrage zu diesem Zeitpunkt noch nicht zulässig war.<sup>71</sup>

67 Schlussbericht der Expertenkommission für die Erwachsenenbildung 1974, S. 2.

68 Eidgenössische Expertenkommission für Fragen einer schweizerischen Kulturpolitik 1975, S. 5, 276–284; «Beiträge für eine Kulturpolitik in der Schweiz», *Education permanente* 10 (3), 1976, S. 101–105.

69 «Eidgenössische Bildungspolitik und Erwachsenenbildung», *Education permanente* 13 (2), 1979, S. 59–61; «Die Erwachsenenbildung in den programmatischen Äusserungen der schweizerischen Parteien», *Education permanente* 13 (4), 1979, S. 149–154.

70 «Die Eidgenössische Kulturinitiative braucht mehr Unterstützung», *SVEB Bulletin* (4), 1980, S. 1–4; «Die eidgenössische Kulturinitiative», *SVEB Bulletin* (2), 1981, S. 1–3.

71 «Kein Kulturartikel in der Bundesverfassung», *NZZ*, 29. September 1986; Degen, Bernard 2015.

Die Abhängigkeit von der Pro Helvetia hatte aber wieder gezeigt, wie fragil der Zugang zu Bundesmitteln über die Kulturgesetzgebung letztlich war. Als Königsweg galt nun einzig und allein die Integration der Weiterbildung ins Bildungssystem. 1983 hatte die SVEB eine zweite Auflage ihrer «Vorschläge für Gesetze zur Förderung der Erwachsenenbildung» herausgegeben. 1985 gab das Europäische Büro für Erwachsenenbildung, zu dessen Gründungsmitgliedern die Vereinigung gehörte, eine Übersicht über die weltweite Weiterbildungsgesetzgebung heraus.<sup>72</sup> Bereits 1973 hatte die OECD ein Strategiepapier zur Implementation des «lifelong learning» veröffentlicht, das auf die konsequente Integration der Bildungspolitik und anderer Politikbereiche setzte.<sup>73</sup> Und für die UNESCO war eine konsequente Weiterbildungsgesetzgebung von Beginn an eine der zentralen Forderungen. Die SVEB konnte sich durch die internationalen Debatten also bestärkt fühlen. Auch von einem integralen Weiterbildungsbegriff, der allgemeine wie berufliche Bildung umfasst, rückte sie nicht mehr ab.

## Staatliche Offensive

Die entscheidenden Weichen für ein verstärktes Engagement des Bundes in der Weiterbildung wurden aber über die Wirtschafts- und Technologiepolitik gestellt. Seit den späten 1970er-Jahren wurden diverse Sonderprogramme auf den Weg gebracht, die helfen sollten, den Fachkräftemangel im Bereich der neuen Technologien abzufedern. Vor allem die Mikroelektronik diente als Treiber einer forcierten schweizerischen Weiterbildungspolitik. Die Geschwindigkeit der Fortschritte in den 1980er-Jahren liess das System der beruflichen Grundbildung auf einmal als zu langsam und behäbig erscheinen, um im nötigen Tempo entsprechend qualifiziertes Personal bereitzustellen. Neben dem hohen Kapitaleinsatz, den die Weiterentwicklung neuer Technologien erforderlich machte, galten fehlende Arbeitskräfte als zentrales Hindernis dafür, dass die Schweiz in diesem Feld weiterhin würde mitspielen können.<sup>74</sup>

In vielen Staaten, die in der Folge der Ölpreiskrise ins Strudeln geraten waren, galten nun wirtschaftsliberale Rezepte als mögliche Alternative zur vormals praktizierten keynesianischen Politik (die sich in der Schweiz indes gar nicht erst durchgesetzt hatte). Zugleich kehrte der Staat durch die Hintertür der Technologiepolitik als handelnder Akteur auf die Bildfläche zurück.<sup>75</sup> Ein

<sup>72</sup> EBAE 1985.

<sup>73</sup> CERI 1973, S. 73.

<sup>74</sup> Hertig, Hans Peter 1986, S. 296 f.

<sup>75</sup> Straumann, Tobias 2001.

erstes «Impulsprogramm», das den neuen Technologien und ihren Märkten gewidmet war, hatte es in der Schweiz bereits 1978 gegeben. Aus den vom Parlament bewilligten Sondermitteln wurde auch die «Software-Schule Schweiz» finanziert, die in einem Kurs von sieben Monaten Systemingenieure ausbilden sollte. Vertreter aus Industrie, der ETH und den höheren technischen Lehranstalten hatten an dem Programm mitgewirkt.<sup>76</sup> 1982 folgte dann ein zweites Impulsprogramm, das «Massnahmen zur Förderung der technologischen Entwicklung und Ausbildung» enthielt und das, anders als der erste Anlauf vier Jahre zuvor, nicht gegen den anfänglichen Widerstand der Verbände durchgesetzt werden musste. Mit dem Paket sollte verhindert werden, dass die Schweiz an die «Know-how-Grenze des Wachstums» stosse.<sup>77</sup>

Bereits im allgemeinen Teil der Botschaft zum Programm von 1982 stellte der Bundesrat neben Forschung und Entwicklung auch die «Förderung der Weiterbildung» ins Zentrum seiner Überlegungen. In bisher nicht gekanntem Ausmass wurden staatliche Investitionen in Weiterbildung nun als unabdingbar dargestellt. «Bildung und Forschung» stellten in dieser Perspektive «die wichtigsten Wachstumsquellen» der Volkswirtschaft dar. Der Erstausbildung wurde weiterhin ein wichtiges Zeugnis ausgestellt, sie erschien aber nicht länger als hinreichend, um den stetigen Zufluss qualifizierter Kräfte ins Arbeitsleben sicherzustellen. Zwar sei die Erstausbildung in vielerlei Hinsicht immer noch ausgesprochen anpassungsfähig. Dennoch bedürfe es einer «Förderung der systematischen Weiterbildung», um mit dem beschleunigten technologischen Wandel mitzuhalten.<sup>78</sup>

Anders als noch beim ersten Impulsprogramm, das als ein kompensatorisches Massnahmenpaket entworfen worden war, wurde der Bundesrat in seiner Botschaft von 1982 grundsätzlich: Eine Reform der Erstausbildung sei «zeitraubend», Weiterbildung deutlich wirtschaftsnäher und einer Teilentwertung des einmal gelernten Wissens sei nur durch eine permanente Weiterqualifikation entgegenzutreten. Nicht zuletzt sei eine «finanzielle Beteiligung des Staates an der Weiterbildung» auch aus Gerechtigkeitsgründen angezeigt: «Weiterbildung soll nicht nur dem Vermögenden vorbehalten bleiben.»<sup>79</sup>

Im Dezember 1985 legte der Bundesrat dem Parlament einen Katalog von «Sondermassnahmen zugunsten der Ausbildung und Weiterbildung sowie der

76 Botschaft über Massnahmen zur Milderung der wirtschaftlichen Schwierigkeiten vom 23. Oktober 1978, BBl. 1978 II 1373; NZZ, 12. September 1979; NZZ, 12. April 1979.

77 Botschaft über Massnahmen zur Förderung der technologischen Entwicklung und Ausbildung vom 3. Februar 1982, BBl. 1982 I 1263, S. 1276.

78 Ebd., S. 1277. Aus den Mitteln des zweiten Impulsprogrammes wurde die Gründung der «Wirtschaftsinformatikschule Schweiz» finanziert.

79 Botschaft über Massnahmen zur Förderung der technologischen Entwicklung und Ausbildung vom 3. Februar 1982, BBl. 1982 I 1263, S. 1278.

Forschung in der Informatik und den Ingenieurwissenschaften» vor, mit dem neben Qualifizierungsmassnahmen auch die Anschaffung eines Hochleistungsrechners finanziert werden sollte. Die Anstrengungen der Hochschulen und der Techniken schienen nicht mehr auszureichen, das nachgefragte Personal in hinreichender Zahl bereitzustellen.<sup>80</sup> Gedacht war bei dem Investitionspaket aber nicht an eine dauerhafte Lösung, sondern an eine Art Anschubfinanzierung, die dann einen Selbstlauf bewirken sollte. Der Bundesrat bediente sich in seinen Botschaften an das Parlament wiederholt eines Bildes aus der Physik und sprach von einem «Impuls» beziehungsweise einem «Impulsprogramm». Während die ersten beiden Programme von 1978 und 1982 auch der ausseruniversitären Erwachsenenbildung Rechnung trugen, war das dritte Paket explizit auf den Ausbau des Lehrkörpers an den Hochschulen ausgerichtet. Besonders ging es darum, die Betreuungssituation an den Hochschulen in der Ausbildung von Informatikern zu verbessern.<sup>81</sup>

In der öffentlichen Wahrnehmung fiel die Frühzeit der Digitalisierung der Arbeitswelt mit dem Einbruch der Konjunktur Mitte der 1970er-Jahre zusammen. Der Kanton Zürich hatte 1975 sofort mit einem Umschulungs- und Weiterbildungsangebot für Arbeitslose reagiert. Im Raum standen selbst jetzt noch die Erfahrungen der 1930er-Jahre, als bereits einmal mit kantonalen Qualifizierungsmassnahmen auf die schlechte Lage am Arbeitsmarkt reagiert worden war. Bis September 1977 hatten bereits 1700 Personen einen solchen Kurs absolviert. Wo «Umschulungen» von Politik und Arbeitgebern nur als begrenzt sinnvoll erachtet wurden, galten «Weiterbildungen» in dem einmal erlernten Beruf als das Gebot der Stunde.<sup>82</sup>

Der starke Konjunktureinbruch führte in der Schweiz nicht zu einem signifikanten Anstieg der Arbeitslosigkeit. Kantonale Massnahmen und mediale Aufgeregtheit speisten sich aus einer prognostizierten Krise auf dem Arbeitsmarkt, die in der befürchteten Weise aber nicht eintrat, da sie durch die beiden «Konjunkturpuffer» Frauen und Ausländer aufgefangen wurde.<sup>83</sup> Als politisch folgenreich erwies sich stattdessen die digitale Wende in der Datenverarbeitung. Hier stellte sich unmittelbar die Frage, wer für die Kosten der Neuqualifizierung der Arbeitskräfte aufkommen musste. Aus dem Entlastungsfonds der Arbeitslosenversicherung konnten Umschulungen und Weiterbildungen

80 Botschaft über Sondermassnahmen zugunsten der Ausbildung und Weiterbildung sowie der Forschung in der Informatik und den Ingenieurwissenschaften vom 2. Dezember 1985, BBl. 1986 I 321.

81 Ebd., S. 322.

82 «Weiterbildung ist sinnvoller als Umschulung», Volksrecht, Nr. 210, 9. September 1977; «Mit Volldampf gegen die Arbeitslosigkeit», Landbote, Nr. 145, 27. Juni 1975; «Genügende Arbeitslosen-Weiterbildung?», Berner Tagwacht, Nr. 23, 28. Januar 1978.

83 Tanner, Jakob 2015, S. 419 f.

finanziert werden, auch wenn das Instrument zunächst kaum genutzt wurde.<sup>84</sup> Mit dem Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes über die Arbeitslosenversicherung 1983 änderte sich diese Situation jedoch und es wurden deutlich mehr Mittel aus dem Fonds abgerufen.<sup>85</sup>

Auf unterschiedlichen Ebenen erdachten Behörden und Bildungsanbieter nach 1975 spezielle Massnahmen für einzelne Gruppierungen, denen ein erhöhtes Arbeitslosigkeitsrisiko zugeschrieben wurde. 1978 legte die «Arbeitsgruppe zur Verbesserung der Chancen Behinderter auf dem Arbeitsmarkt» des Bundesamts für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) ihren Schlussbericht vor, in dem sie einen ganzen Massnahmenkatalog für die bessere Arbeitsmarktintegration von «vermittlungsfähigen Behinderten» forderte. Die Weiterbildungsangebote waren in diesem Fall aber nicht für die Behinderten, sondern für die zuständigen Personen in den Behörden gedacht. Diese sollten für die besondere Aufgabe sensibilisiert und geschult werden.<sup>86</sup>

Wer in den 1980er-Jahren für einige Jahre aus dem Erwerbsleben ausstieg und den Wiedereinstieg versuchen wollte, sah sich in vielen Branchen mit vollständig veränderten Arbeitsbedingungen konfrontiert. Nicht nur bei den typografischen Berufen hatte die Umstellung auf die elektronische Datenverarbeitung bereits Spuren hinterlassen. Auch in den Architekturbüros, in den Banken und Versicherungen wurde grossflächig auf die neuen Instrumente umgestellt. Entsprechend wurden Computerschulungen stark nachgefragt.<sup>87</sup>

Einen grossen Effekt auf die Weiterbildungslandschaft über die Informatikkurse hinaus hatte aber erst die Weiterbildungsoffensive des Bundes in den 1990er-Jahren. Zwar betonte der Bundesrat, dass an der etablierten Arbeitsteilung von Staat und Wirtschaft nicht zu rütteln sei. Der «Fachkräftemangel» mache aber ein intensiveres Engagement des Bundes notwendig.<sup>88</sup> 1989 beantragte der Bundesrat einen umfangreichen Sonderkredit, der erstens der «be-

84 «Keine Arbeitslosengelder für Umschulung», Vaterland, Nr. 296, 18. Dezember 1976; «Inzwischen zuversichtlich ist, wer schon umgeschult wurde», Luzerner Neueste Nachrichten, Nr. 35, 11. Februar 1977; «Arbeitslosenversicherung zahlt auch Umschulung», Tages-Anzeiger, Nr. 16, 20. Januar 1983.

85 «Weiterbildung als Mittel gegen Frust der Arbeitslosigkeit», Luzerner Neueste Nachrichten, Nr. 261, 9. November 1984. Der Bundesrat hatte in seiner Botschaft zum Gesetzentwurf auf die notwendige «arbeitsmarktliche Indikation» der Weiterbildungsbeziehungsweise Umschulungsmassnahmen hingewiesen, vgl. Botschaft zu einem neuen Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzzuschädigung vom 2. Juli 1980, BBl. 1980 III 489, S. 610.

86 Arbeitsgruppe zur Verbesserung der Chancen Behinderter auf dem Arbeitsmarkt 1978.

87 «Leser-Telefon zur EDV-Ausbildung war pausenlos besetzt», Tages-Anzeiger, Nr. 5, 7. Januar 1984; «Arbeitslose lernen mit Computern umgehen», Tages-Anzeiger, Nr. 256, 2. November 1984.

88 Botschaft über Sondermassnahmen zugunsten der beruflichen und universitären Weiterbildung sowie zur Förderung neuer Technologien im Fertigungsbereich (CIM) vom

«Förderung neuer Technologien im Fertigungsbereich» zugutekommen sollte. Mit der akademischen Diskussion um die Bedeutung von «Schlüsselqualifikationen»<sup>89</sup> für die Arbeitswelt war aber eine deutlich breitere Interpretation der beruflichen Aus- und Weiterbildung möglich geworden.

Zu diesem Zeitpunkt existierten bereits ausreichend Überblicksdarstellungen zur Angebotspalette der Weiterbildungsträger und auch das Engagement der Kommunen war untersucht worden. Neu interessierte nun nicht länger die Angebots- als vielmehr die Nachfrageseite. Entsprechend hatte das BIGA gemeinsam mit dem Bundesamt für Bildung und Wissenschaft 1987 erstmals eine Umfrage durchführen lassen, die sich des «Weiterbildungsverhaltens der schweizerischen Bevölkerung» annahm und die nachweisen konnte, dass Frauen durch die Arbeitgeber in der Unterstützung ihrer Weiterbildungsbemühungen systematisch benachteiligt wurden.<sup>90</sup>

Im Zentrum der bildungspolitischen Massnahmen standen die Verankerung der Weiterbildung an den Hochschulen und der Aufbau von regionalen Bildungszentren im Bereich des «computer-integrated manufacturing» (CIM).<sup>91</sup> Explizit sollte durch das Paket aber neben der Qualifizierung ungelernter Arbeitsloser die «Erhöhung des Anteils von Frauen und Ausländern an weiterführenden Lehrgängen» erreicht werden. Anwerbepolitik wurde, wie schon in den 1960er-Jahren, nur als eine vorübergehende Lösung erachtet. Stattdessen wollte man die «im Inland vorhandenen Kräfte und Begabungen» besser ausschöpfen. Dazu gehörten Ausländer der zweiten Generation genauso wie Frauen, deren Wiedereinstieg und beruflicher Karriere gleich mehrere Abschnitte gewidmet waren.<sup>92</sup>

Selbst dieses Programm war aber noch als eine Anschubfinanzierung gedacht, die sich nach dem Auslaufen selbst tragen sollte. Der Bund wollte «nicht vom grünen Tisch aus befehlen». Die Projekte sollten weiterhin an der «Front» entwickelt werden.<sup>93</sup> Dennoch hatte ein derart umfassendes Programm eine gewisse Steuerungswirkung im Bereich der Erwachsenenbildung, da ein Grossteil der Gelder nicht nur in Forschung und Entwicklung, sondern tatsächlich in die berufliche Weiterbildung fliessen sollte. Die verschiedenen Anspruchsgruppen beziehungsweise ihre Verbände oder Interessengruppen initiierten eine ganze

28. Juni 1989, BBl. 1989 II 1273, S. 1283. Siehe zur Weiterbildungs-offensive bereits Angst, Kenneth 1991, S. 263–272.

89 Mertens, Dieter 1974.

90 Dal Maso, Graziella/Locher, Jakob 1989; Dal Maso, Graziella/Locher, Jakob 1988.

91 Vonlanthen, Beat 1989; Meier, Christoph 1991.

92 Botschaft des Bundesrats 1989, S. 1280 f.

93 «Bund initiiert Weiterbildungsinitiative», NZZ, 29. Juni 1989.

Reihe von Projekten, die durch Bundesmittel gefördert wurden und die nur noch bedingt etwas mit Technologiepolitik zu tun hatten.<sup>94</sup>

Die SVEB arbeitete weiter an der Professionalisierung ihrer Arbeit. 1988 installierte sie eine Planungsorganisation, die sich sowohl der Vergrösserung der Mitgliederzahlen annehmen sollte als auch den eigenen Einfluss auszuweiten und die Verbandsstrukturen transparenter zu gestalten hatte. Nach einem Vernehmlassungsverfahren unter den Mitgliedern wurden die Rückmeldungen ausgewertet und dann in einen «Entwicklungsplan der SVEB für die 90er Jahre» gegossen. Die Systemperspektive war zum definitiven Leitmotiv der Tätigkeiten des Verbandes geworden. In einer Grafik zeichnete der «Entwicklungsplan» eine stark vereinfachte Sicht des schweizerischen Bildungswesens, in dem die Weiterbildung als «Quartärbereich» bezeichnet wurde. Dieser korrespondierte mit dem integralen Weiterbildungsbegriff, den die SVEB schon länger propagierte, umfasste also «Persönlichkeitsbildung» ebenso wie den «Bereich sozialer Rollen», die «berufliche Erwachsenenbildung» oder die «Bildung zur Freizeitgestaltung».<sup>95</sup>

Seit 1988 erhielt die SVEB ihre Jahressubventionen direkt vom Bundesamt für Kultur. Ebenfalls gefördert wurden die Volkshochschulen, die Arbeiterbildungszentrale und die Dachverbände der Landeskirchen. Die Stiftung Pro Helvetia engagierte sich weiter für Einzelprojekte. Die SVEB hatte sich trotz ihrer teils etatistischen Programmatik immer zu den privaten Trägern der Schweizer Erwachsenenbildung bekannt, was schon angesichts der Natur ihrer Mitglieder geboten schien. Die finanzielle Unterstützung sollte grundsätzlich subsidiär erfolgen, dort, wo Ehrenamt und Kursgebühren nicht ausreichten, um die Kosten zu decken. Mit der Diskussion um die freie Schulwahl im Bildungswesen eröffnete diese Haltung nun neue Optionen: Daniel Witzig, der Präsident der SVEB, fasste die wenig übersichtliche Debattenlage entsprechend zusammen: «Die Positionen reichen von einem Extrem der Verstaatlichung der Erwachsenenbildung bis zum anderen Extrem der Reprivatisierung der öffentlichen Schulen.» So, wie die Weiterbildungsforschung von der Angebots- auf die Nachfrageseite gewechselt war, sollten nun auch hier nicht länger die Träger, sondern vielmehr die Abnehmer der Erwachsenenbildung subventioniert werden.<sup>96</sup> Auf einer Tagung des Gottlieb Duttweiler Instituts plädierten 1994 einzelne Behördenmitglieder ganz ähnlich für eine «Kooperation von Staat und Privaten in einem deregulierten Markt». Das ging Witzig dann doch zu weit, der sich stattdessen für staatliche «Defizitgarantien» aussprach und das bereits

94 Ausländerkommission (EKA) 1994; «Behinderte und Weiterbildungsoffensive. Berufsberatung und Berufsbildung» 78 (2), 1993, S. 72 f.; BIGA 1992; Schmitter, Christoph 1992.

95 SVEB 1990, S. 46–49.

96 «Staat und Privat in der Erwachsenenbildung», NZZ, 17. März 1988.



häufig debattierte Rezept einer eigenen Stiftung einbrachte, von der die Koordinationsarbeit finanziell getragen werden könnte und der weiterhin verfassungsrechtliche Bedenken entgegenstanden.<sup>97</sup>

Dennoch stellten genau die Professionalisierungsbemühungen der SVEB die Weichen für eine nachfrageorientierte Förderung der Weiterbildung. Die Vereinigung intensivierte ihre internationalen Kontakte und lud 1991 das Europäische Büro für Erwachsenenbildung ein, seinen Kongress in St. Gallen abzuhalten.<sup>98</sup> Die Entwicklung von international vergleichbaren Zertifizierungssystemen, wie sie für die Bereiche Sprachen und Informatik bereits in den 1970er-Jahren, teilweise sogar auf Schweizer Boden, entwickelt worden waren, sollte die «konstruktive Zusammenarbeit» von Behörden und Weiterbildungsträgern sicherstellen und auf eine objektive Basis stellen.<sup>99</sup>

1994 verabschiedeten die Mitglieder der SVEB ein zweistufiges Zertifizierungsverfahren, das der Qualitätssicherung in der Erwachsenenbildung dienen sollte. Die Migros-Klubschulen arbeiteten daraufhin ein daran angelehntes Ausbildungsprogramm aus, das den eigenen Mitarbeitern kostenlos zur Verfügung stand.<sup>100</sup> Mit der Modularisierung der Weiterbildung, eigentlich ein Konzept der 1970er-Jahre, und der Zertifizierung der Ausbildung der Ausbilder durch die SVEB wurden die Bedingungen für ein schlankes staatliches Engagement in der Weiterbildung auf der Grundlage formalisierter Kriterien geschaffen. Von der Emphase der frühen Jahre und den wuchtigen etatistischen Träumen der Weiterbildner war nicht mehr viel übrig geblieben. Dafür war die Vereinigung zur zentralen Zertifizierungsinstanz im Weiterbildungsbereich geworden. Wenn zukünftig also Mittel für Veranstaltungen der Erwachsenenbildung gesprochen wurden, konnten sie an formale Bedingungen geknüpft werden, die von der SVEB kanalisiert und begleitet wurden.<sup>101</sup> Die wilde Förderungsstruktur im Bereich der Erwachsenenbildung war damit zwar weiterhin kaum geordnet worden. Zumindest aber wurde Weiterbildung kantonale fortlaufend gesetzlich konsolidiert. 1990 wurde etwa im Kanton Bern ein eigenes Gesetz zur Förderung der Erwachsenenbildung von der Stimmbevölkerung angenommen, wenn auch in den ländlichen Gebieten eine gewisse Zurückhaltung aus-

97 «Mehr Initiative als Wohlfahrt in der Bildung?», NZZ, 11. Juli 1994.

98 SVEB 1992.

99 «Wende in der Erwachsenenbildung», NZZ, 12. September 1988.

100 «Hobbyhandwerker als Kursleiter?», NZZ, 26. Januar 1995.

101 Im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft, des Bundesamts für Berufsbildung und Technologie und der Deutschschweizerischen Berufsbildungsämter-Konferenz wurde wenige Jahre später das «educa»-Label entwickelt, mit dem sich Weiterbildungsanbieter zertifizieren lassen können. Die Geschäftsstelle ist bei der SVEB angesiedelt, vgl. Schläfli, André/Sgier, Irena 2008, S. 33.

zumachen war.<sup>102</sup> Die Pro Helvetia unterstützte weiterhin einzelne Projekte. Die Eidgenössische Konferenz der Erziehungsdirektoren und das Bundesamt für Kultur subventionierten den Dachverband, ohne dass die finanzielle Grundlage längerfristig garantiert werden konnte. Die beteiligten Instanzen gründeten deshalb 1990 eine «Koordinationskonferenz Erwachsenenbildung», um etwas Licht in den Förder- und Organisationsdschungel zu bringen. Diese gab ein Rechtsgutachten in Auftrag, das ein Ordnungs- und Strukturierungsangebot für die Schweizer Erwachsenenbildung unterbreitete.<sup>103</sup> Wieder wurde die Idee einer ausreichend ausgestatteten Stiftung ventiliert, der aber Bedenken entgegenstanden, dass so auch kapitalkräftige Kursanbieter in den Genuss öffentlicher Gelder kommen könnten.<sup>104</sup> Die Stiftung und ein zweiter Anlauf für einen Kulturförderungsartikel in der Verfassung scheiterten in den frühen 1990er-Jahren. Die Koordinationskonferenz wurde 1994 schon wieder aufgelöst. Erst mit der Totalrevision der Verfassung wurde die Erwachsenenbildung in den Kompetenzbereich des Bundes aufgenommen. Der Bundesrat wies 1996 in seiner Botschaft treffend darauf hin, dass dies «gelebter Verfassungswirklichkeit» entspreche.<sup>105</sup>

## Resümee

Die Erwachsenenbildung war in der Schweiz nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs ein nur schwach staatlich strukturierter Bereich. Zwar gab es seitens des Bundes, der Kommunen und einer Reihe von Kantonen bereits eine Praxis der Subventionierung in der Lehrerfortbildung, der Umschulung Arbeitsloser oder der Meisterausbildung. Rechtlich waren diese Massnahmen aber nur schwach und heterogen kodifiziert. Es existierte kein gemeinsames Verständnis davon, dass es sich bei der Weiterbildung überhaupt um einen einheitlichen Steuerungsgegenstand handeln könnte. Selbst die Schweizerische Vereinigung für Erwachsenenbildung verfolgte anfangs noch keinen integralen Weiterbildungsbegriff, sondern schloss Formen des Lernens Erwachsener, die einzig dem beruflichen Fortkommen oder betrieblichen Zwecken dienten, explizit aus ihrem Wirkungskreis aus. Zugleich expandierte mit der anhaltenden Hochkonjunktur und dem dauerhaft angespannten Arbeitsmarkt gerade die berufliche und betriebliche Weiterbildung. Die Politik orientierte sich in diesem Bereich

102 «Ein halbherziges Ja», Der Bund, 11. Juni 1990.

103 Jaag, Tobias/Tomas Poledna 1993.

104 «Weiterbildung – Wachstumsmarkt ohne Förderung?», NZZ, 7. September 1994; SVEB 1994.

105 Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl. 1997 I 1, S. 283.

am etablierten Korporatismus in der schweizerischen Berufsbildung. Mit dem Eingang der beruflichen Weiterbildung in das neue Berufsbildungsgesetz von 1963 fand diese Entwicklung ihre gesetzliche Bestätigung auf Bundesebene.

Die SVEB setzte sich dafür ein, die öffentlichen Bestrebungen im Kontext der Bildungsexpansion auch auf Erwachsene auszuweiten. Sie propagierte nun aber anders als in der Gründungsphase einen Weiterbildungsbegriff, der neben der allgemeinen auch die berufliche Erwachsenenbildung umfasste. 1973, im Jahr der ersten Ölpreiskrise, scheiterte ein von der SVEB portierter Bildungsartikel in der Verfassung, der auch die Weiterbildung regeln sollte. 1985 erlitt die eidgenössische Kulturinitiative, die ebenfalls eine Stärkung der Erwachsenenbildung beinhaltet hätte, dasselbe Schicksal. Dies war die Hochphase des pädagogischen Etatismus in der Weiterbildungspolitik. Auch die SVEB war aber stets darauf bedacht, als privater Dachverband die Unabhängigkeit der traditionsbewussten gemeinnützigen Weiterbildungsträger zu verteidigen.

Obwohl die SVEB den integralen Begriff beibehielt und vermehrt ein Verständnis von Weiterbildung als quartärem Sektor des Bildungswesens propagierte, konnte sich die Erwachsenenbildung nie ähnlich konsolidieren wie ihre schulischen Vorgänger im 19. Jahrhundert. Wichtig war indes, dass die SVEB neben der Professionalisierung der eigenen Tätigkeiten die Entwicklung von Zertifikaten und Modulsystemen vorantrieb und damit den Boden für eine stärker nachfrageorientierte Diskussion bereitete.

Finanzpolitisch verschoben sich die Gewichte aber zunächst wiederum im Feld der beruflichen Weiterbildung. 1978 bewilligte das Parlament ein befristetes Subventionierungsprogramm, mit dem unter anderem Ausbildung, Weiterbildung und Forschung im Informatikbereich finanziell unterstützt werden sollten. 1982 folgte ein zweites Paket, 1985 ein drittes. 1990 wurde dann eine umfassende Weiterbildungs- und Technologieoffensive genehmigt, die die vorhergegangenen Anstrengungen um ein Weites übertraf. Die Kopplung von Bildungs- und Technologiepolitik machte unter der Kampfparole «Fachkräftemangel» eine Verschiebung im staatlichen Gefüge möglich, die noch kurz zuvor undenkbar gewesen war. Mit der Schweizerischen Vereinigung für Erwachsenenbildung existierte nunmehr seit Jahrzehnten ein Ansprechpartner für die Bundesbehörden, der fortan mit Zertifikaten oder Qualitätsstandards Steuerungsinstrumente bereitstellte, mit denen die Weiterbildung nicht zu einem vierten Sektor des Bildungssystems aufgewertet werden musste. Inwiefern das 2017 in Kraft tretende gesamtschweizerische Weiterbildungsgesetz einen Bruch mit dieser Entwicklung bedeutet, werden erst die zukünftigen Entwicklungen zeigen.

## Bibliografie

- BAR Schweizerisches Bundesarchiv  
 BBl. Bundesblatt  
 BV Schweizerische Bundesversammlung  
 ZBSO ZB Solothurn  
 ZGS Zürcher Gesetzessammlung

- Amberg, Hans-Ulrich: Die ersten 25 Jahre der SVEB, in: SVEB (Hg.): Erwachsenenbildung in der Schweiz, Frauenfeld 1976, S. 32–40.
- Angst, Kenneth: Die Weiterbildungsoffensive des Bundes. Sinn und Grenzen des staatlichen Engagements im quartären Weiterbildungsbereich, in: Giger, Hans (Hg.): Bildungspolitik im Umbruch: Staatsmonopol in der Weiterbildung?, Zürich 1991, S. 263–272.
- Arbeitsausschuss zur Förderung des wissenschaftlichen und technischen Nachwuchses: Schlussbericht des Arbeitsausschusses zur Förderung des wissenschaftlichen und technischen Nachwuchses, Bern 1959, S. 49.
- Arbeitsgruppe zur Verbesserung der Chancen Behinderter auf dem Arbeitsmarkt: Schlussbericht, Bern 1978.
- Aubry, Carla; Geiss, Michael: The backbone of schooling: entangled histories of funding and educational administration, in: *Paedagogica Historica* 52 (4), 2016.
- Ausländerkommission (EKA): Förderung von Projekten für AusländerInnen im Rahmen der Weiterbildungsoffensive des Bundes. Tagungsbericht, Bern 1993.
- Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA): Zwischenhalt: Was bringt die Weiterbildungsoffensive uns Frauen? Tagungsbericht, Bern 1992.
- Centre for Educational Research and Innovation (CERI): Recurrent Education. A Strategy for Lifelong Learning, Paris 1973.
- Criblez, Lucien: Bildungsexpansion durch Differenzierung des Bildungssystems – am Beispiel der Sekundarstufe II, in: *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften* 23 (1), 2001, S. 95–118.
- Criblez, Lucien: Vom strikten Bildungsföderalismus zur bescheidenen Schulkoordination, in: Criblez, Lucien (Hg.): *Bildungsraum Schweiz. Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen*, Bern 2008, S. 251–276.
- Criblez, Lucien: Bildungsreformen und die Neukonstituierung der Schweizer Bildungsforschung in den 1960er- und 1970er-Jahren, Zürich 2014.
- Dal Maso, Graziella; Locher, Jakob: Das Weiterbildungsverhalten der erwachsenen Bevölkerung in der Schweiz, in: *Die Volkswirtschaft* 61 (8), 1988, S. 37–40.
- Dal Maso, Graziella; Locher, Jakob: Weiterbildung in der Schweiz: Auswertung einer Umfrage. Die Analyse von Weiterbildungsdaten: eine spezielle Auswertung der Untersuchung ›Das psychologische Klima der Schweiz (PKS)‹ der Demoskop AG, Adligenswil 1989.
- Dean, Mitchell: Die «Regierung von Gesellschaften». Über ein Konzept und seine historischen Voraussetzungen, in: Krasmann, Susanne; Volkmer, Michael (Hg.):

- Michel Foucaults «Geschichte der Gouvernementalität» in den Sozialwissenschaften (Internationale Beiträge), Bielefeld 2007, S. 74–104.
- Degen, Bernard: Volksinitiative, Historisches Lexikon der Schweiz, 23. Juli 2015, [www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10386.php](http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10386.php), Stand: 5. Juli 2016.
- Deutscher Bildungsrat: Strukturplan für das Bildungswesen, Stuttgart 1970.
- Eidgenössische Ausländerkommission: Förderung von Projekten für AusländerInnen im Rahmen der Weiterbildungsoffensive des Bundes, 1993.
- Eidgenössische Expertenkommission für Fragen einer schweizerischen Kulturpolitik: Beiträge für eine Kulturpolitik in der Schweiz. Bericht der eidgenössischen Expertenkommission für Fragen einer schweizerischen Kulturpolitik, Bern 1975.
- European Bureau of Adult Education (EBAE): Survey of Adult Education Legislation, Amersfoort 1985.
- Forneck, Hermann; Wrana, Daniel: Professionelles Handeln und die Autonomie des Feldes der Weiterbildung, in: Friebertshäuser, Barbara; Rieger-Ladich, Markus; Wigger, Lothar (Hg.): Reflexive Erziehungswissenschaft. Forschungsperspektiven im Anschluss an Pierre Bourdieu, Wiesbaden 2006, S. 177–192.
- Geiss, Michael: Der Pädagogenstaat. Behördenkommunikation und Organisationspraxis in der badischen Unterrichtsverwaltung, 1860–1912, Bielefeld 2014.
- Gretler, Armin et al.: Die Schweiz auf dem Weg zur Education Permanente. Versuch einer Gesamtkonzeption des schweizerischen Bildungswesens, Zürich 1972.
- Harney, Klaus: Sinn der Weiterbildung, in: Lenzen, Dieter; Luhmann, Niklas (Hg.): Bildung und Weiterbildung im Erziehungssystem, Frankfurt am Main 1997, S. 94–114.
- Hertig, Hans Peter: Bit, Byte, Parteien und die Herausforderung der neuen Technologien, in: SVPW Jahrbuch 26 (1986), S. 296 f.
- Hummler, Fritz: Stand und Probleme der Vorarbeiten für die Förderung des wissenschaftlichen und technischen Nachwuchses durch gesetzgeberische und finanzielle Mittel des Bundes, in: Neue Helvetische Gesellschaft (Hg.): Probleme des wissenschaftlichen und technischen Nachwuchses, Horgen 1961, S. 21–30.
- Hürlimann, Hans: Förderative Bildungspolitik, in: Festschrift Bundesrat H. P. Tschudi, Bern 1973, S. 153–170.
- Internationale Gesellschaft für Talentstudien: Talentförderung und Weiterbildung, Zürich 1959.
- Jaag, Tobias; Poledna, Tomas: Rechtsgutachten zu einer neuen Förderungsstruktur für die Erwachsenenbildung, Zürich 1993.
- Keeble, Shirley P.: The Ability to Manage. A Study of British Management, 1890–1990, Manchester 1992.
- Kraus, Katrin: Ein Beitrag zur Geschichte der Erwachsenenbildung in der Schweiz, in: Kraus, Katrin; Weil, Markus (Hg.): Berufliche Bildung: historisch – aktuell – international, Detmold 2015, S. 76–83.
- Manz, Karin: «Schulkoordination ja – aber nicht so!». Die Anfänge der schweizerischen Schulkoordination (1960–1985), Bern 2011.

- Meier, Christoph: Die regionalen CIM-Bildungszentren. CIM-Aktionsprogramm des Bundes, in: *Die Volkswirtschaft* (3), 1991, S. 15–22.
- Mertens, Dieter: Schlüsselqualifikationen. Thesen zur Schulung für eine moderne Gesellschaft, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 7 (1), 1974, S. 36–43.
- Müller, Walter: Erwartete und unerwartete Folgen der Bildungsexpansion, in: Friedrichs, Jürgen; Lepsius, M. Rainer; Mayer, Karl Ulrich (Hg.): *Die Diagnosefähigkeit der Soziologie*, Opladen 1998, S. 83–112.
- Rothen, Christina: Educational research between science and political consulting: a booming business in the French-speaking part of Switzerland, in: *Paedagogica Historica* 52 (4), 2016 (im Erscheinen).
- Rüegg, Severin: Vielfalt nicht Gegensätze: Förderpolitik im Inland, in: Tanner, Jakob; Hauser, Claude; Seger, Bruno (Hg.): *Zwischen Kultur und Politik: Pro Helvetia 1939 bis 2009*, Zürich 2010.
- Schemmann, Michael: Handlungskoordination und Governance-Regime in der Weiterbildung, in: Maag Merki, Katharina; Langer, Roman; Altrichter, Herbert (Hg.): *Educational Governance als Forschungsperspektive*, Wiesbaden 2014, S. 109–126.
- Schläfli, André; Sgier, Irena: *Porträt Weiterbildung Schweiz*, Bielefeld 2008.
- Schläfli, André; Sgier, Irena: *Weiterbildung in der Schweiz*, Bielefeld 2014.
- Schlussbericht der Expertenkommission für die Erwachsenenbildung, im Auftrag der Erziehungsdirektion, Kanton Zürich, Zürich 1974.
- Schmitter, Christoph: Die Weiterbildungsoffensive (WBO) im Berufsbildungsbereich – eine Zwischenbilanz, in: *Die Volkswirtschaft* (2), 1992, S. 40–45.
- Schrader, Josef: Steuerung in der Weiterbildung unter dem Anspruch der Evidenzbasierung – Modelle und Trends seit der Bildungsreform, in: *Deutsches Institut für Erwachsenenbildung* (Hg.): *Trends der Weiterbildung*, Bielefeld 2014, S. 181–202.
- Schweizerische Vereinigung für die Erwachsenenbildung (SVEB): *Erwachsenenbildung in der Schweiz*, Zürich 1955.
- Schweizerische Vereinigung für die Erwachsenenbildung (SVEB): *Bildungszentren in den Gemeinden. Neue Räume für die Erwachsenenbildung*, Zürich 1961.
- Schweizerische Vereinigung für die Erwachsenenbildung (SVEB): *Bildungsreform ja – aber auch für Erwachsenen*. In der vorliegenden Fassung beschlossen an der 19. ordentlichen Delegiertenversammlung der Schweiz. Vereinigung für Erwachsenenbildung, am 20. Juni 1970 in Männedorf, Zürich 1970.
- Schweizerische Vereinigung für die Erwachsenenbildung (SVEB): *Koordination von allgemeiner und beruflicher Weiterbildung? Bericht einer Umfrage*, Zürich 1972.
- Schweizerische Vereinigung für die Erwachsenenbildung (SVEB): *Vorschläge für Gesetze zur Förderung der Erwachsenenbildung*, Zürich 1974.
- Schweizerische Vereinigung für die Erwachsenenbildung (SVEB): *Konzept für die Entwicklung der Erwachsenenbildung in der Schweiz*, Zürich 1977.

- Schweizerische Vereinigung für die Erwachsenenbildung (SVEB): Entwicklungsplan der SVEB für die 90er Jahre, Zürich 1990.
- Schweizerische Vereinigung für die Erwachsenenbildung (SVEB): Schlussbericht des Kongresses Erwachsenenbildung im künftigen Europa, Zürich 1992.
- Schweizerische Vereinigung für die Erwachsenenbildung (SVEB): Förderung der Erwachsenenbildung – welche Zukunft? Tagungsbericht, Fribourg, 1./2. September 1994. Eine Veranstaltung der Schweizerischen Vereinigung für Erwachsenenbildung SVEB in Zusammenarbeit mit der Koordinationskonferenz Erwachsenenbildung (KOKO): Bundesamt für Kultur (BAK), Zürich 1994.
- Straumann, Tobias: Rezession, Technologiepolitik und Risikokapital. Das Scheitern der Innovationsrisikogarantie 1985, in: Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte 17, 2001, S. 403–419.
- Tanner, Jakob: Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert, München 2015.
- Tschudi, Hans Peter: Im Dienste des Sozialstaates. Politische Erinnerungen, Basel, Berlin 1993.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO): Declaration of the Montreal World Conference on Adult Education, Montreal 1960.
- Vonlanthen, Beat: <Weiterbildungsoffensive> und <CIM-Aktionsprogramm> des Bundes – Wichtige Investitionen in die Zukunft, in: Die Volkswirtschaft (10), 1989, S. 26–32.
- Walter, Emil Jakob: Erwachsenenbildung in der Schweiz, Zürich, St. Gallen 1964.
- Wettstein, Emil: Die Entwicklung der Berufsbildung in der Schweiz, hg. vom Institut für Bildungsforschung und Berufspädagogik des Kantonalen Amtes für Berufsbildung, Zürich, Aarau 1987.
- Wittpoth, Jürgen: Grenzfall Weiterbildung, in: Lenzen, Dieter; Luhmann, Niklas (Hg.): Bildung und Weiterbildung im Erziehungssystem, Frankfurt am Main 1997, S. 71–93.

# Bundesstaatliche Förderung und föderalistische Verantwortung

## Zur Neuregelung der Stipendienpolitik in den 1960er- und 1970er-Jahren

Lucien Criblez

Im bisher einzigen Schweizer «Lexikon der Pädagogik» wurden die Situation und die Entwicklung im Bereich der Stipendien um 1950 von einem der Herausgeber<sup>1</sup> wie folgt beschrieben: Die Auffassung, dass der Bezug von Stipendien ein selbstverständliches Recht und nicht Ausdruck der «Armengenössigkeit» sei, habe sich ebenso allmählich durchgesetzt wie diejenige, dass Stipendien nicht nur Absolvierenden der höheren Bildung, sondern auch denjenigen der Berufsbildung<sup>2</sup> zukommen sollen. Über die Details der Ausgestaltung von Stipendienleistungen herrschten aber sehr unterschiedliche Ansichten; die Varianz der Vergabep Praxis sei deshalb sehr gross. Die Stipendienfrage sei letztlich «nicht nur ein soziales, sondern ebenso sehr ein staatspolitisches Problem». Neben den Stipendien habe sich in jüngster Zeit zudem eine neue Form, diejenige des «Studienvorschusses»,<sup>3</sup> etabliert.

1 Kleinert, Heinrich 1950, S. 712 f.

2 Die Stipendienfrage war in der Berufsbildung, seit sich die Berufsberatung in den 1920er-Jahren etabliert hatte, vermehrt thematisiert worden. Es war denn auch der Schweizerische Verband für Berufsberatung und Lehrlingsfürsorge, der 1923, 1928, 1940 und 1961 ein «Schweizerisches Stipendienverzeichnis» herausgab. 1947 übernahm diese Aufgabe der Verband Schweizerischer Studentenschaften (VSS) und 1973 die Pro Juventute. Die Verzeichnisse sind mit Ausnahme desjenigen von 1961 eine Art Liste mit systematisierten Angaben zu den Institutionen der Stipendienvergabe in Gemeinden und Kantonen, aber auch von Privaten beziehungsweise Stiftungen. 1961 ist das Verzeichnis mit materiellen Beiträgen unter anderem zum «Ausbau unseres Stipendienwesens», vgl. Schweiz. Verband für Berufsberatung und Lehrlingsfürsorge 1961, S. 28–30, und zu den Ausbildungskosten, ebd., S. 18–27, ergänzt worden.

3 Seit den 1960er-Jahren wird unter dem Oberbegriff Ausbildungsbeiträge zwischen Stipendien und Darlehen (hier bei Kleinert noch: «Studienvorschuss») unterschieden, wobei Stipendien «à fonds perdu» ausgerichtet werden (Dommann, Franz 1965, S. 3 f.), Darlehen aber zurückbezahlt werden müssen. Die Unterscheidung liegt bis heute den Publikationen des Bundesamtes für Statistik zugrunde. Darlehen spielten allerdings immer eine deutlich untergeordnete Rolle. Heute werden in der Schweiz rund 95 Prozent der Beiträge als Stipendien vergeben (BFS 2015, S. 5). Zur systematischen Definition und Abgrenzung unterschiedlicher Arten von Ausbildungsbeiträgen vgl. Koller, Elmar 1964; Müller, Markus 1987.



Die Traditionen<sup>4</sup> der Unterstützung durch Ausbildungsbeiträge in der Schweiz sind vielfältig und die Veränderungen in der Stipendienpolitik begannen nicht erst während der Bildungsexpansionsphase seit Mitte der 1950er-Jahre. Öffentliche Ausbildungsbeiträge kamen und kommen aber immer nur subsidiär zum Tragen, wenn eine Ausbildung nicht privat oder anderweitig finanziert werden kann. Privates Engagement ergänzte traditionell die Unterstützung durch Gemeinden beziehungsweise Städte und Kantone. Stipendien wurden lokal oder kantonale, meist sachgebunden und als Finanzierung von Individuen ausgerichtet, was eine übergeordnete Koordination per definitionem erschwerte. Erst im Kontext der sich etablierenden Berufsberatung<sup>5</sup> begannen erste minimale Bemühungen um Übersicht und Koordination im Umfeld des 1916 gegründeten Schweizerischen Verbandes für Berufsberatung und Lehrlingsfürsorge, der 1923 erstmals ein «Schweizer Stipendienverzeichnis» publizierte.<sup>6</sup> Zu Beginn des hier fokussierten Zeitraums der 1960er- und 1970er-Jahre konstatierte jedoch der damalige Zentralsekretär des Verbandes, Hans Giesker, eine nach wie vor unübersichtliche Situation: Es gebe in der Schweiz ungefähr 1400 Stipendienfonds mit etwa 15 500 Stipendiaten.<sup>7</sup> Elmar Koller stellte in seiner staatswissenschaftlichen Dissertation zur Neuregelung des Stipendienwesens 1964 fest, dass «vor allem noch ungenügende Summen zur Verfügung stehen» und dass deshalb «etwas geschehen muss».<sup>8</sup>

4 Eine systematische Aufarbeitung der Geschichte der Stipendienpolitik in der Schweiz fehlt bislang. Einige Hinweise zur Geschichte der Stipendienpolitik geben Botschaft Stipendienartikel, BBl. 1962, S. 1316–1344; EDK 1997; Koller, Elmar 1964; Müller, Markus 1987; Scheuber, Andreas 1997; Stirnimann, Charles 2010. Ältere historische Darstellungen liegen für einzelne Kantone vor, unter anderem für Schaffhausen Lang, Robert 1932, für St. Gallen Müller, Markus 1987, für Zug Dommann, Franz 1974, einen kurzen Überblick über die Situation in den Kantonen vor der hier bearbeiteten Zeitperiode gibt Meyer, Walther 1911. Die eher desolante Forschungslage hat unterschiedliche Gründe. Erstens liegt es wohl an der hohen Komplexität der Materie wegen der föderalistischen Vielfalt der Regelungen, zweitens an der Vielzahl privater Akteure (Stiftungen), die neben Bund und Kantonen am Stipendienwesen beteiligt sind, und drittens liegt das Thema im Schnittbereich unterschiedlicher Politikfelder (zumindest von Bildungspolitik, Sozialpolitik, Familienpolitik und Finanzpolitik), was die Komplexität ebenso steigert wie die Wahrscheinlichkeit für die Nichtbearbeitung des Themas. Jedenfalls galt die Stipendienpolitik im hier bearbeiteten Zeitraum eher als der Bildungspolitik zugehörig: Der damalige Innenminister Hans Peter Tschudi bezeichnete die Einführung eines entsprechenden Artikels in der Bundesverfassung als «bildungspolitisches Ziel» (Tschudi, Hans Peter 1986, S. 67) und im «Handbuch Sozialwesen Schweiz» (Schweiz. Landeskongress für Sozialwesen 1987) findet sich kein Hinweis auf Stipendien.

5 Für einen Überblick vgl. Heiniger, Fritz 2003; Thomann, Astrid/Schneuwly, Bernard/Lussi Borer, Valérie 2011.

6 Vgl. Anm. 2.

7 Giesker, Hans 1961.

8 Koller, Elmar 1964, S. 2.

Der Bund war allerdings im Bereich der Stipendien bis in die 1960er-Jahre wenig aktiv. Er hatte zwar bereits im 19. Jahrhundert unbemittelte begabte Studierende der Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH) von den Kollegengeldern und Gebühren befreit, aber erst 1960 wurde ein Stipendienkredit ins Budget der ETH aufgenommen.<sup>9</sup> Zuerst mit den Bundesbeschlüssen der 1880er- und 1890-Jahre zur Subventionierung der Berufsbildung und dann vor allem mit dem Berufsbildungsgesetz von 1930 schuf er die Grundlagen für die Unterstützung geeigneter Jugendlicher in der Berufsbildung (insbesondere für den Besuch von Handelsschulen).<sup>10</sup> Für diese Unterstützungsform verfügte der Bund allerdings über keine Verfassungsgrundlage. Insgesamt engagierte er sich deshalb im Stipendienbereich nur am Rande.<sup>11</sup>

Bereits 1961 hatte das nationale Parlament jedoch auf Anregung der Schweizerischen Hochschulrektorenkonferenz beschlossen, ausländische Studierende an schweizerischen Hochschulen zu unterstützen, und stellte dafür vorerst neun Millionen Franken zur Verfügung. Dieses neue Engagement wurde einerseits mit den zunehmenden entwicklungspolitischen Aktivitäten des Bundes begründet, andererseits mit den Wirkungen im Ausland im Sinne der Kulturwerbung.<sup>12</sup> «Das Ansehen der Schweiz im Ausland gebietet es, die bisherige Zurückhaltung aufzugeben.»<sup>13</sup> Denn die bisher nur punktuell zur Verfügung stehenden Mittel würden nicht mehr genügen und die Solidarität gebiete es, nicht nur Studierende aus Ländern zu unterstützen, in denen auch Schweizer Studierende Stipendien erhalten würden.

Die Situation in der Stipendienpolitik änderte sich in den 1960er-Jahren grundlegend, dies einerseits durch die Schaffung einer Verfassungsgrundlage für Bundesbeiträge an die kantonalen Aufwendungen für Stipendien, andererseits durch die Veränderung der Stipendienpolitik der Kantone. Die Veränderung der Rolle des Bundes war vor allem möglich geworden, weil die Zurückhaltung gegenüber staatlichen Interventionen seit dem Zweiten Weltkrieg generell ab-

9 Müller, Markus 1987, S. 29.

10 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die berufliche Ausbildung vom 9. November 1928, BBl. 1928, S. 725–798, hier S. 773.

11 Auf die Einführung von Stipendienleistungen durch den Bund im Bereich der landwirtschaftlichen Ausbildung, auf die Einführung von Förderungsbeiträgen im Kunstbereich sowie auf die Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses im Rahmen des Nationalfonds wird in diesem Beitrag nicht weiter eingegangen; vgl. Messeiller, Jacques François 1965, S. 85–95; Müller, Markus 1987, S. 40–51.

12 Die «Kulturwerbung» war ein Konzept der geistigen Landesverteidigung; vgl. Criblez, Lucien 1995, S. 25–58.

13 Botschaft Stipendien an ausländische Studierende vom 18. November 1960, BBl. 1960, S. 1316; vgl. auch die Beiträge von Rahm, Jean de 1958 und Studer, Peter 1963.

gebaut worden war,<sup>14</sup> weil sich die Vorstellungen und Überzeugungen hinsichtlich der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in der Bildungspolitik im Kontext des sich immer deutlicher abzeichnenden Arbeitskräftemangels rasch veränderten<sup>15</sup> und weil die gesellschaftspolitische Forderung nach mehr Chancengleichheit und nach der Öffnung der höheren Bildung rasch an Unterstützung gewann.

Der folgende Beitrag fragt vor diesem Hintergrund a) nach den wesentlichen Veränderungen in der Stipendienpolitik von Bund und Kantonen in den 1960er- und 1970er-Jahren, b) nach Gründen und Motiven für diese Veränderungen, c) nach den Akteuren im Veränderungsprozess und der Veränderung der Akteurkonstellationen sowie d) allgemein nach der Veränderung des Verhältnisses zwischen Bund und Kantonen einerseits und zwischen den Kantonen andererseits. Dazu wird die Stipendienpolitik von Bund und Kantonen in den 1960er- und 1970er-Jahren in drei Schritten rekonstruiert: Erstens wird auf die Kontexte der Neuordnung der Stipendienpolitik vor dem Hintergrund von Nachwuchsmangel und Chancengleichheitsdiskussion in den 1960er-Jahren hingewiesen. Zweitens werden die Hauptmotive und die wichtigsten Eckwerte des neuen Engagements des Bundes rekonstruiert und drittens wird die Politik der Kantone vor dem Hintergrund der Forderung nach stärkerer Koordination im Stipendienwesen dargestellt. Der Beitrag schliesst mit einigen weiterführenden Überlegungen zur Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen und zu Chancen und Problemen des in den 1960er- und 1970er-Jahren postulierten kooperativen Föderalismus im Bildungsbereich.

## Kontexte der Neuordnung der Stipendienpolitik

Die Neuordnung der Stipendienpolitik in Bund und Kantonen ist nur vor dem Hintergrund der damaligen generellen Entwicklungen im Bildungsbereich überhaupt verstehbar. Der folgende Abschnitt spannt deshalb eine Hintergrundfolie entlang dreier Stichworte auf: Bildungsexpansion, Nachwuchsförderung und Chancengleichheit.<sup>16</sup>

Mit Bildungsexpansion wird im Rückblick der rasante Wachstumsprozess im Bildungsbereich bezeichnet, der ungefähr Mitte der 1950er-Jahre einsetzte

14 Vgl. für die Entwicklungen im Bereich der Sozialpolitik insbesondere Leimgruber, Matthieu/Lengwiler, Martin 2009; genereller zur Veränderung staatlicher Interventionen Cottier, Maurice 2014.

15 So die Argumentation Hans Peter Tschudis, der die nationale Bildungs- und Sozialpolitik als Innenminister in den 1960er- und frühen 1970er-Jahren wesentlich prägte; vgl. Tschudi, Hans Peter 1993, S. 147.

16 Für das Folgende detaillierter Criblez, Lucien 2001, 2002.

und sich im Kontext der ökonomischen Krisenerscheinungen Mitte der 1970er-Jahre zwar verlangsamte, jedoch nicht einfach abgeschlossen wurde. Ausgelöst wurde die Bildungsexpansion insbesondere durch eine sehr gute wirtschaftliche Konjunkturlage<sup>17</sup> einerseits, durch die Veränderung des Qualifikationsbedarfs auf dem Arbeitsmarkt – unter anderem aufgrund neuer Technologien – andererseits. Der Arbeitsmarkt verlangte in der Hochkonjunktur nach mehr und besser qualifiziertem Personal, was zu einem grossen Nachwuchsmangel führte. Bildungsexpansion und Nachwuchsprobleme bildeten deshalb den einen wesentlichen gesellschaftspolitischen Kontext für die Neuregelung der Stipendienpolitik in den 1960er- und 1970er-Jahren.

Bildungsexpansion bedeutete einerseits quantitatives Wachstum, andererseits Ausbau und Neustrukturierung des Bildungssystems. Das quantitative Wachstum war wesentlich durch folgende Faktoren bedingt: durch ein starkes Geburtenwachstum seit den Kriegsjahren (den sogenannten Babyboom),<sup>18</sup> durch die Verlängerung der obligatorischen Schulpflicht – in der Schweiz materiell als flächendeckende Einführung von neun obligatorischen Schuljahren, durch die Verlängerung der durchschnittlichen Verweildauer im Bildungssystem – im Wesentlichen motiviert durch eine erhöhte Nachfrage und einen Ausbau der Angebote im vor- und nachobligatorischen Bildungsbereich (Kindergarten, Sekundarstufe II, Tertiärstufe) sowie durch die Erhöhung der Bildungsbeteiligung aufgrund der Öffnung der höheren Bildung (Gymnasium, Universität) für breitere Bevölkerungsschichten (‹Demokratisierung›).

Die Bildungspolitik hatte also einerseits quantitative Herausforderungen (mehr Schülerinnen und Schüler, mehr Lehrerinnen und Lehrer, mehr Schulen, höherer finanzieller Ressourcenbedarf) zu bearbeiten, gleichzeitig trieb sie selber die Bildungsexpansion voran, unter anderem mit einem Ausbau des Systems am oberen und unteren Ende der obligatorischen Schulzeit, mit Systemdifferenzierungen auf der Sekundarstufe II (neue Maturitätstypen, Niveaudifferenzierung der Berufslehre in Anlehre, Lehre und Berufsmittelschule) und mit dem Ausbau des tertiären Bildungsbereichs (Hochschulen, höhere Fachschulen). Alle diese Systemveränderungen trugen wiederum zum quantitativen Wachstum des Bildungssystems bei und sorgten dafür, dass sich die Expansion, wenn auch verlangsamt, nach dem Abklingen der wirtschaftlichen Prosperität und bei kleiner werdenden Schülerjahrgängen fortsetzte.

Die Bildungspolitik erlebte in den 1960er- und 1970er-Jahren sowohl auf kommunaler als auch auf kantonaler und auf Bundesebene eine ›Hoch-Zeit‹, die ihren materiellen Ausdruck in Verfassungsänderungen, umfassenden Ge-

17 Müller, Margrit/Woitek, Ulrich 2012.

18 Lorenzetti, Luigi 2012.

setzungsprozessen und in der Neuschaffung von Infrastrukturen fand. Die Ausgaben der öffentlichen Hand für den Bildungsbereich stiegen stark an. In diesem Kontext erfuhr auch das Stipendienwesen mit der Zielsetzung der Demokratisierung der höheren Bildung einen Ausbau ohne historisches Vorbild. Aber mit der Bildungsexpansion waren politisch zwei unterschiedliche Zielsetzungen verknüpft, die mitunter auch zu Konflikten in der konkreten Ausgestaltung der Expansion und der Reformprojekte führten: Einerseits wurden seit Mitte der 1950er-Jahre vonseiten der Wirtschaft mit Nachdruck Massnahmen zur Bewältigung des Nachwuchsmangels, zunächst vor allem im technischen Bereich, verlangt. Die Nachwuchsprobleme<sup>19</sup>, die sich aufgrund der Entwicklungen der späten 1950er- und frühen 1960er-Jahre verallgemeinerten, das heisst sich auf alle Beschäftigungsbereiche ausdehnten, konnten nur durch quantitativen Ausbau *und* Systemreformen gelöst werden. Die Neuordnung der Stipendienpolitik war eine solche Systemreform. Andererseits und parallel dazu verstärkten sich vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Veränderungen die Forderungen nach Demokratisierung des Bildungswesens, konkreter: nach einer gerechteren Verteilung der Chancen, eine höhere Ausbildung zu absolvieren. Auch diese Zielsetzung, verdichtet in der Forderung nach «mehr Chancengleichheit» im Bildungswesen,<sup>20</sup> schien sich durch eine Veränderung der Stipendienpolitik zumindest teilweise erreichen zu lassen. Denn Begabungspotenzial wurde insbesondere auch in sozialen Gruppen gesehen, die beim Besuch der höheren Bildung finanziell unterstützt werden mussten.

Das Wirtschaftswachstum, der wissenschaftliche und technologische Wandel sowie die Entwicklung hin zum Sozial- und Wohlfahrtsstaat förderten spätestens seit der zweiten Hälfte der 1950er-Jahre eine Grundstimmung der Machbarkeit und der Planbarkeit. Im Bildungsbereich wurden, insbesondere um die Expansion überhaupt bewältigen zu können, Instrumente der Bildungsplanung<sup>21</sup> eingeführt. Die Bildungsplanung sollte zur Grundlage für eine «rationale Bildungspolitik» werden.<sup>22</sup> Vor dem Hintergrund dieser Planungseuphorie – «die Zukunft ist errechenbar»<sup>23</sup> – wurden seit 1959 verschiedene Planungsstudien zum Bedarf an Akademikern und technischem Nachwuchs vorgelegt; auf zwei dieser Planungsstudien soll kurz eingegangen werden.

19 Vgl. neben dem Bericht des Arbeitsausschusses zur Förderung des wissenschaftlichen und technischen Nachwuchses (1959) insbesondere die Diskussionsbeiträge der Neuen Helvetischen Gesellschaft (1961) oder der Schweizerischen Vereinigung für die Förderung des beruflichen und wissenschaftlichen Nachwuchses (1963).

20 Hess, Franz/Latscha, Fritz/Schneider, Willi 1966.

21 Vgl. dazu den Beitrag von Christina Rothen in diesem Band.

22 Widmaier, Peter 1966.

23 Stettler, Niklas 1994.

Der erste Bericht eines vom Bundesrat eingesetzten «Arbeitsausschusses zur Förderung des wissenschaftlichen und technischen Nachwuchses», nach dessen Präsident auch «Bericht Hummler» genannt, richtete den Fokus auf den Bedarf im technischen und naturwissenschaftlichen Bereich aus.<sup>24</sup> Der zunehmende Mangel an Nachwuchskräften sei nur durch die Suche nach neuen Begabungspotenzialen zu decken, dies war die Kernbotschaft des Berichts: «Wir können die vielfältigen Aufgaben der Förderung des wissenschaftlichen und technischen Nachwuchses nur dann richtig lösen, wenn wir nicht darauf hinausgehen, ein irgendwie zum voraus fixiertes, bestehendes ‹Reservoir› an Menschen noch einmal und noch einmal nach besonderen wissenschaftlichen und technischen Begabungen auszukämmen. Wir müssen etwas ganz anderes tun: Wir müssen die menschliche Basis verbreitern; wir müssen auf einem umfassenden, durch gründliche Erhebungen festgestellten und durch gute Grundschulung vorbereiteten Fundament von Menschen, die zu irgendwelchen qualifizierten Tätigkeiten geeignet sind, aufbauen und jedes Talent und jede Fähigkeit dort einsetzen, wo sie am besten zur Wirkung kommen.»<sup>25</sup>

Die Ausschöpfung von Begabungsreserven<sup>26</sup> wurde zum expliziten Ziel der Bemühungen um die Nachwuchsförderung, und Stipendien wurden als wirksames Instrument angesehen, die Begabten zu fördern.<sup>27</sup> Das ökonomische Ziel der Nachwuchsförderung wurde zunehmend durch ein gesellschaftspolitisches ergänzt: Die «Ungleichheit der Bildungschancen»<sup>28</sup> wurde zum Stein des Anstosses, denn «Bildung ist Bürgerrecht»<sup>29</sup> und sollte deshalb jedem Bürger und jeder Bürgerin zukommen. «Das Recht auf Bildung ist gewährleistet», lautete denn auch der erste Absatz eines neuen Bildungsartikels für die Bundesverfassung, über den 1973 abgestimmt wurde.<sup>30</sup> Zwar scheiterte dieser Bildungsartikel in der Volksabstimmung am 4. März 1973 trotz Volksmehr am Ständemehr, aber allein die Tatsache, dass über die Aufnahme eines Rechts auf Bildung in die Bundesverfassung überhaupt abgestimmt wurde, verweist auf die damalige Bedeutung der Forderung.<sup>31</sup>

24 Arbeitsausschuss zur Förderung des wissenschaftlichen und technischen Nachwuchses 1959.

25 Ebd., S. 6.

26 Der Berner Psychologe Richard Meili fragte etwa, wo Begabte zu finden seien (vgl. Meili, Richard 1966). In den stipendienpolitischen Diskussionen wurden aber immer wieder Arbeiter- und Bauernkinder sowie Kinder und Jugendliche vom Land genannt – zunächst aber eher selten junge Frauen!

27 Arbeitsausschuss zur Förderung des wissenschaftlichen und technischen Nachwuchses, 1959, S. 41–45.

28 Hess, Franz/Latscha, Fritz/Schneider, Willi 1966.

29 Dahrendorf, Ralf 1965.

30 Dazu ausführlicher Criblez, Lucien 2008a; Manz, Karin 2011.

31 Häring, Cyrill 1976. Zur Diskussion im Vorfeld vgl. Saladin, Peter 1971.

1963 erschien der «Bericht der Eidgenössischen Kommission für Nachwuchsfragen auf dem Gebiete der Geisteswissenschaften und der medizinischen Berufe sowie des Lehrerberufes auf der Mittelschulstufe»<sup>32</sup> – wiederum ein Bericht einer Kommission, die vom Bundesrat eingesetzt worden war. Der Bericht ging vom Phänomen aus, dass sich der Nachwuchsmangel seit Mitte der 1950er-Jahre vom technischen Bereich auf andere Berufsbereiche ausgedehnt hatte. «Einzelne Mangerscheinungen, wie die ungenügende Zahl von Mittelschullehrern, sind heute allgemein bekannt.»<sup>33</sup> Die Kommission sollte deshalb eine umfassende Abklärung der Nachwuchssituation in den Berufen, die eine akademische Ausbildung voraussetzen, vornehmen. Sie stellte allgemein verschiedene Gleichgewichtsstörungen zwischen Angebot, Nachfrage und Bedarf im Berufsleben fest und legte Analysen zu unterschiedlichen akademischen Ausbildungsfeldern vor. Das Problem des akademischen Nachwuchses sei, so die Kommission, nur durch die Mobilisierung eines «ungenutzten ›Reservoirs‹ an Nachwuchskräften» und «eine entschiedene Förderung des bildungsmässigen Aufstiegs von Personen, die bisher durch ihre gesellschaftliche oder geographische Herkunft benachteiligt worden sind», zu lösen. Dies «braucht nicht unvermeidlich eine Senkung des Bildungsniveaus zu bedeuten, wie so oft befürchtet wird».<sup>34</sup>

Als Ausgangspunkt der Bildungsexpansion in der Schweiz kann also vor allem die Sorge um den technischen und wissenschaftlichen Nachwuchs gelten. Immer wieder wurde vergleichend argumentiert, dass die Schweiz im Bereich der höheren Bildung gegenüber andern Ländern in einen Rückstand geraten sei. Die höhere Bildung, insbesondere die universitäre Bildung, und deren Basis, die Gymnasien, galten deshalb als Kernzonen der Expansion. Es ist deshalb kein Zufall, dass die Verbesserung der Stipendiensituation einen Beitrag zur Öffnung der höheren Bildung leisten sollte.

«Stand bei der Entstehung des Verfassungsartikels vor allem die Idee im Vordergrund, Bildungsreserven auszuschöpfen und einen qualifizierten Nachwuchs für unsere Wirtschaft und Verwaltung zu sichern, wurde bald einmal auch bezweckt, dem bildungspolitischen Anliegen der Chancengleichheit zum Durchbruch zu verhelfen und die Bildungseinrichtungen für materiell weniger begüterte Bevölkerungsschichten zu öffnen.»<sup>35</sup> 1961 hatte die OECD ihren Tagungsbericht «Ability and Educational Opportunity» publiziert, der sich mit

32 Eidgenössische Kommission für Nachwuchsfragen 1963, nach dem Kommissionspräsidenten auch «Bericht Schultz» genannt.

33 Ebd., S. 9.

34 Ebd., S. 197.

35 Scheuber, Andreas 1997, S. 114 f.

Ungleichheiten im Bildungssystem befasste.<sup>36</sup> Mit dem Wirtschaftswachstum und dem Nachwuchsmangel zeichnete sich also auch ein neues Nachdenken über gesellschaftliche Gerechtigkeit und die Rolle des Bildungssystems im Hinblick auf gesellschaftliche Chancen ab. Dieses Nachdenken wurde durch den zunehmenden Mangel an Nachwuchskräften und die damit verbundene Suche nach neuen Begabungspotenzialen stark gefördert. Wenn auch real das Nachwuchsproblem als Auslöser für die Neuordnung der Stipendienpolitik gelten kann, spielte spätestens seit der zweiten Hälfte der 1960er-Jahre die ideelle Forderung nach mehr Chancengleichheit eine stark dynamisierende Rolle. Neben der Förderung von bisher benachteiligten Gruppen sollten auch die als ungerecht empfundenen Unterschiede in den Stipendienregelungen der Kantone reduziert werden.

## Der Stipendienartikel in der Bundesverfassung und seine Folgen

Vor dem Hintergrund der Wahrnehmung des Nachwuchsproblems und der sich verändernden Grundhaltung zu Fragen des sozialen Aufstiegs und der Chancengleichheit konstatierten verschiedene National- und Ständeräte Handlungsbedarf im Stipendienbereich.<sup>37</sup> Dem Bund fehlte dafür aber die notwendige Regelungskompetenz. Trotzdem standen aus dem Zeitraum zwischen 1958 und 1961 aus dem Nationalrat acht Postulate zur Bearbeitung an, die Reformen im Stipendienbereich einforderten. Diese Vorstösse wurden durch verschiedene Eingaben und Publikationen in entsprechenden Organen, insbesondere in der «Schweizerischen Hochschulzeitung», unterstützt und mit Modellvorschlägen konkretisiert.<sup>38</sup> Als Akteure traten in diesem Zusammenhang neben einzelnen, auf das Thema spezialisierten Hochschulvertretern etwa der Verband der schweizerischen Studentenschaften (VSS), die Gesellschaft Schweizer Akademiker oder der Schweizerische Verband der Akademikerinnen in Erscheinung.

Die bisherige Situation wurde von allen Seiten als unbefriedigend erachtet. Die Verhältnisse wurden als «Zersplitterung» beschrieben und die Stipendienansätze galten als zu gering («Trinkgeld»)<sup>39</sup>. Die Situation der Studierenden müsse

36 OECD 1967 (die englische Originalfassung erschien 1961, die deutsche Übersetzung erst 1967).

37 Vgl. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 27<sup>quater</sup> über Stipendien und andere Ausbildungsbeihilfen vom 29. November 1962, BBl. 1962, S. 1325.

38 Vgl. etwa Boesch, Bruno 1959 oder die verschiedenen Beiträge unter dem Titel «Das Problem einer neuen Stipendienordnung oder von weitem Studienbeihilfen in der Schweiz» in der «Schweizerischen Hochschulzeitung» 34 (5), 1961.

39 Boesch, Bruno 1959, S. 74 f.



dringlich verbessert werden, wenn die Nachwuchsfrage ernst genommen werde. Dass die Verbesserung der Stipendiensituation einen Beitrag zur Lösung des Problems des technischen und wissenschaftlichen Nachwuchses leisten könnte, war in akademischen Kreisen unbestritten.<sup>40</sup> Allerdings war die Frage nach dem Umfang der Bedürfnisse vonseiten der Studierenden nicht wirklich geklärt. Das eidgenössische Statistische Amt hatte zwar 1936, 1946 und 1959/60<sup>41</sup> die soziale Lage der Studierenden erhoben, konnte aber aus den beiden ersten Erhebungen mangels Repräsentativität keine hinreichend validen Schlüsse ziehen. In verschiedenen Hochschulen wurden Einzelstudien zur sozialen Lage der Studierenden durchgeführt und der Soziologe Max B. Dahinden legte eine Gesamtschau zur Entwicklung des beruflichen Nachwuchsproblems und zur Entwicklung der Studierendenzahlen vor.<sup>42</sup> Jedenfalls erhärtete sich durch alle diese Studien das Bild, dass insbesondere Studierende aus der Arbeiterschaft und aus dem Bauerntum an den Hochschulen stark unterrepräsentiert seien.<sup>43</sup> Interessanterweise war die sehr starke Unterrepräsentanz der Frauen am Ende der 1950er-Jahre noch kein wesentliches Argument in der Nachwuchsdiskussion. Dies ist wahrscheinlich auf die zunächst einseitige Ausrichtung der Nachwuchsdebatte auf den technischen und naturwissenschaftlichen Bereich zurückzuführen (vgl. oben); jedenfalls findet sich dann im Bericht der Eidgenössischen Kommission für Nachwuchsfragen 1963, der den Blick für andere akademische Bereiche öffnete, nun der deutliche Hinweis, dass das Problem unter anderem durch Frauenförderung gelöst werden könnte. Die «Akademisierung der Welt»<sup>44</sup> wurde in den 1950er-Jahren offensichtlich noch als männliches Phänomen wahrgenommen und der wirtschaftliche Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften stand zunächst noch im Vordergrund; die Chancengleichheitsdiskussion wurde zwar angesprochen, stand aber zu Beginn der 1960er-Jahre noch nicht im Vordergrund.

Überblickt man die vielen Publikationen zur Neuregelung der Stipendienfrage Ende der 1950er- und zu Beginn der 1960er-Jahre, ergeben sich folgende Grundfragen, die immer wieder diskutiert und für die unterschiedliche Lösungsvorschläge vorgelegt wurden:

- Welches Konzept von Ausbildungsbeiträgen soll primär zur Anwendung kommen: Stipendien (Beiträge «à fonds perdu»), Darlehen (rückzahlbar) oder sogar eine Art Lohn für alle Studierenden, wie es der VSS etwa mit dem sogenannten Lausanner Modell forderte (VSS, 1970)?

40 Vgl. dazu etwa Jaccard, Pierre 1959 oder Hummler, Fritz 1959.

41 Eidgenössisches Statistisches Amt 1938, 1947, 1961.

42 Dahinden, Max B. 1960.

43 Zusammenfassend: Boesch, Bruno 1959.

44 So der Titel eines kurzen Aufsatzes des Herausgebers der «Schweizerischen Hochschulzeitung» (Fueter, Eduard 1957).

- Soll der Bund im Bereich der Ausbildungsbeiträge die Verantwortung übernehmen? Wenn ja: subsidiär oder konkurrierend zu den Kantonen – oder sie gar in der Verantwortung ersetzend? Sollte der Bund Verantwortung übernehmen, wäre die Frage der Verfassungsgrundlage zu klären. Damit hing auch die Frage nach einer einheitlichen Regelung für die Schweiz oder einer föderalistischen – und damit disparaten – Regelung durch die Kantone zusammen.
- Falls die Kantone zuständig bleiben: Welcher Kanton soll zahlungspflichtig sein: der Wohnsitzkanton (und in diesem Falle: Was gilt als Wohnsitzkanton?), der Heimatkanton oder der Standortkanton der Hochschule?
- Wer soll über Ausbildungsbeiträge gefördert werden – alle Studierenden oder ausgewählte (Auswahlkriterien: Bedürftigkeit, Eignung und/oder Leistung)?<sup>45</sup> Wie soll die finanzielle Leistungsfähigkeit der Eltern (und soll sie überhaupt) bemessen werden?
- Wie sollen die Studienkosten und die Lebenshaltungskosten für die Studierenden berechnet werden und wie hoch soll, darauf bezogen, die entsprechende finanzielle Unterstützung sein?
- Für welche Bildungsbereiche (Hochschulen, Gymnasien, Berufsbildung ...) sollen Ausbildungsbeiträge beantragt werden können?
- Wie lange sollen Stipendienleistungen ausgerichtet werden?

Eine Umfrage des Eidgenössischen Departements des Innern bei Wirtschaftsverbänden und Kantonen und eine Konferenz 1961 zeigten eine hohe Zustimmung zu einem subsidiären Engagement des Bundes. Das Eidgenössische Departement des Innern arbeitete deshalb eine Vorlage aus, schickte sie in die Vernehmlassung und der Bundesrat legte im Herbst 1962 dem eidgenössischen Parlament vorerst einen Vorschlag zur Ergänzung der Bundesverfassung vor.<sup>46</sup> Die Vorlage zur Verfassungsänderung war weitgehend unbestritten. Zwar hatten die Wirtschaftsverbände Bedenken gegen die Intervention des Bundes geäußert. In der Volksabstimmung vom 8. Dezember 1963 wurde aber die folgende Ergänzung als Artikel 27<sup>quater</sup> mit grossem Mehr (78,5 Prozent der Stimmenten) und mit Zustimmung aller Kantone in die Bundesverfassung aufgenommen:<sup>47</sup>

- «1 Der Bund kann den Kantonen Beiträge gewähren an ihre Aufwendungen für Stipendien und andere Ausbildungsbeihilfen.

45 Der Schweizerische Wissenschaftsrat präsentierte 1970 unterschiedliche Funktionsmodelle für die Ausgestaltung der Ausbildungsbeiträge, bei denen diese Unterscheidungen eine zentrale Rolle spielten, vgl. Schweizerischer Wissenschaftsrat 1970, S. 48–50.

46 Botschaft Stipendienartikel 1962, S. 1316–1344.

47 Menzi, Brigitte 2010a.

- 2 Er kann ferner, in Ergänzung kantonaler Regelungen, selber Massnahmen ergreifen oder unterstützen, die eine Förderung der Ausbildung durch Stipendien und andere Ausbildungsbeihilfen bezwecken.
- 3 Die kantonale Schulhoheit ist in allen Fällen zu wahren.
- 4 Ausführungsbestimmungen sind in der Form von Bundesgesetzen oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen zu erlassen. Die Kantone sind vorgängig anzuhören.»<sup>48</sup>

Insbesondere die Absätze drei und vier sind als Zusicherung zu werten, dass der Bund den Bildungsföderalismus nicht infrage zu stellen gedachte. Die Stipendien sollten Aufgabenbereich der Kantone bleiben, der Bund sollte nur subsidiär und unterstützend aktiv werden. Diese Grundauffassung musste nun nach der Schaffung der Verfassungsgrundlage in einem Bundesgesetz materiell konkretisiert werden.

Zwar war der Hauptanlass für die Einführung des Stipendienartikels in der Bundesverfassung zuerst der Nachwuchsmangel vor allem im technischen und naturwissenschaftlichen Bereich gewesen, aber die Gesetzgebung sah in den 1960er-Jahren keine Beschränkung auf bestimmte Schulstufen oder Ausbildungsarten vor.<sup>49</sup> Das den Verfassungsauftrag ausführende Bundesgesetz<sup>50</sup> schrieb den Kantonen jedoch vor, dass sie durch die Ausrichtung von Stipendien die Wahl der Studienrichtung nicht beeinflussen dürften. Die freie Studienwahl sollte also gewährleistet bleiben, ein Ziel, das während des Kalten Krieges mit Hinweisen auf den antiindividualistischen Charakter der Stipendien als Bildungsplanungsinstrument in den kommunistischen Staaten an Bedeutung gewonnen hatte. Die Bundesbeiträge durften zudem nicht mehr als die Hälfte der Aufwendungen der Kantone für Stipendien ausmachen, eine Regelung, mit der verhindert werden sollte, dass die Kantone ihre eigenen Bemühungen aufgrund der Bundessubventionen reduzierten. Damit ein Ausgleich zwischen den finanzstarken und den finanzschwachen Kantonen möglich wurde, setzte das Bundesgesetz die Subventionssätze allerdings differenziert an: bei 65 Prozent für die finanzschwachen und bei 25 Prozent für die finanzstarken Kantone. Diese Massnahme hat allerdings die sehr disparate Stipendiensituation in den Kantonen nicht wirklich zu harmonisieren vermocht. Trotzdem: «Nach Annahme des Gesetzes hat sich die Zahl der Stipendiaten vervielfacht, und die einzelnen Stipendienbeiträge wurden wesentlich erhöht. Dagegen wurde das

48 Bundesbeschluss über die Erhaltung der Volksabstimmung vom 8. 12. 1963 betreffend den Bundesbeschluss über die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel über Stipendien und andere Ausbildungsbeihilfen, BBl. 1963, S. 1536–1538.

49 Tschudi, Hans Peter 1986, S. 67.

50 Zum Folgenden Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Gewährung von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien vom 29. Mai 1964, BBl. 1964, S. 1109–1128.

Ziel einer Vereinheitlichung der Stipendienregelungen der einzelnen Kantone nicht erreicht.»<sup>51</sup>

Als National- und Ständerat im Zuge der Wirtschaftskrise nach 1975 im Rahmen der Verhandlungen zur Aufgabenneuverteilung zwischen Bund und Kantonen die Rekantonalisierung der Stipendien und damit Einsparungen für den Bund von rund achtzig Millionen Franken beschlossen, ergriff ein «Komitee für gerechte Stipendien», zusammengesetzt aus Links- und Mitteparteien, verschiedenen Lehrlings-, Jugend- und Studentenverbänden sowie den Jugendorganisationen das Referendum. Die Rekantonalisierung der Stipendien wurde in der Volksabstimmung vom 10. März 1985 von 52,4 Prozent der Stimmentenden verworfen.<sup>52</sup>

## Die Stipendienpolitik der Kantone in den 1960er- und 1970er-Jahren

Der vierte Absatz im neuen Stipendienartikel der Bundesverfassung (vgl. oben) hielt explizit fest, dass die Schulhoheit bei den Kantonen liegt. Die Kantone hatten sich als im föderalistischen Bildungssystem Zuständige bereits seit den 1950er-Jahren intensiver mit der Stipendienpolitik zu beschäftigen begonnen, wenn zu Beginn auch eher zögerlich. Sie hatten eine Kommission für das Stipendienwesen eingesetzt, die sich insbesondere mit der Eingabe des Verbandes der schweizerischen Studentenschaften (VSS) für einen nationalen Stipendien- und Darlehensfonds,<sup>53</sup> mit dem Projekt der Gesellschaft Schweizer Akademiker<sup>54</sup> für eine eidgenössische Darlehenskasse sowie mit dem «Bericht Odermatt»<sup>55</sup>

51 Tschudi, Hans Peter 1993, S. 150.

52 Menzi, Brigitte 2010c.

53 Auf die Stipendienpolitik des VSS kann in diesem Beitrag nur am Rande eingegangen werden, sie wäre aber eine eigene Untersuchung wert, denn der VSS war immer wieder Treiber bei der Verbesserung der Stipendiensituation und bei der Harmonisierung zwischen den Kantonen, vgl. die verschiedenen Denkschriften und Dokumentationen des VSS 1961, 1970, 1973, 1975, 1983, 1984. Er vertrat schon in den späten 1950er-Jahren das Projekt einer «umgekehrten AHV»: Alle Studierenden (ohne Rücksicht auf Bedürftigkeit und Leistung) sollten während des Studiums ein Recht auf Stipendien haben. Während der Jahre der Erwerbsarbeit sollten sie und ihre Arbeitgeber dann Beiträge als Lohnanteil in eine entsprechende Stipendienkasse einbezahlen (Koller, Elmar 1964, S. 48–49). Bekannt wurde dann vor allem das sogenannte Lausanner Modell, für das der VSS zu Beginn der 1970er-Jahre eine Volksinitiative lancierte, diese aber nach der Ablehnung im Parlament zurückzog. Das Lausanner Modell sah eine Studienfinanzierung für alle Studierenden ohne Rückzahlungspflicht vor (VSS 1970; vgl. auch Jeanbourquin, Daniel 1986). Eine weitere, 1991 lancierte Volksinitiative kam nicht zustande und die jüngste Initiative zur Harmonisierung im Stipendienwesen wurde 2015 abgelehnt.

54 GESA/Schweizerischer Verband der Akademikerinnen 1961; Koller, Elmar 1964, S. 51.

55 Odermatt, Carl 1960.

beschäftigte. Letzterer thematisierte insbesondere Vorschläge wie die Studiengeldversicherung, einen neuen Verfassungsartikel sowie ein Stipendienkonkordat zwischen den Kantonen.<sup>56</sup> Die Kommission kam durchgehend und immer wieder zum Schluss, dass eine ausschliesslich zentralistische Stipendienpolitik weder der föderalistischen Verantwortung für das Bildungswesen noch den Anliegen der Studierenden entsprechen könne. Bereits in der zweiten Hälfte der 1950er-Jahre und zu Beginn der 1960er-Jahre hatten die meisten Kantone allerdings je autonom ihre gesetzlichen Grundlagen im Stipendienbereich revidiert.<sup>57</sup> Die neue Situation der Unterstützung durch den Bund veranlasste die meisten Kantone noch einmal zu Gesetzesnovellen. Wo dies noch nicht der Fall war, richteten die Kantone spezielle Stipendienstellen beziehungsweise -ämter ein, die meist in den Erziehungsdirektionen angesiedelt sind.

Im Rahmen der Diskussionen um die Lösung der Stipendienprobleme waren immer wieder vergleichbare Leistungen in den Kantonen eingefordert worden. Da die neue Verfassungsregelung des Bundes prinzipiell nicht in die Regelungshoheit der Kantone eingriff, konnte dieses Problem auf der Grundlage der neuen Bundesregelung nicht gelöst werden. Auch die Frage, die der Stipendienverantwortliche der Universität Zürich bereits 1956 unter dem provokanten Titel «Verwirrungen im Stipendienwesen» in den Vordergrund gerückt hatte, wer nämlich für die Vergabe der Stipendien zuständig sei, der Wohnsitzkanton oder der Heimatkanton,<sup>58</sup> harpte ebenfalls immer noch einer Antwort.

Es war deshalb unbestritten, dass die Kooperation zwischen den Kantonen verstärkt und die kantonalen Stipendienordnungen harmonisiert werden sollten. «Die Forderung nach Transparenz, einheitlichen Verfahren, vergleichbaren Leistungen sowie die Frage, welcher Kanton für welchen Stipendienfall zuständig sei, waren die wichtigsten Hauptauslöser für die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich des Stipendienwesens».<sup>59</sup> Vor diesem Hintergrund gründete die EDK 1966 die Interkantonale Stipendienbearbeiter-Konferenz (IKSK) als Fachkonferenz und wertete die Kommission für Stipendienpolitik 1970 zu einer ständigen Kommission auf. Die Bedeutung der Kantone war durch die Vollziehungsverordnung des Bundes zum Stipendiengesetz (vgl.

<sup>56</sup> Scheuber, Andreas 1997, S. 115.

<sup>57</sup> Für einen Überblick Loder, Walter 1971.

<sup>58</sup> Zollingers Problematisierung gipfelte in der Frage: «Wer aber ist in unserem föderalistischen Bundesstaat in dieser Angelegenheit «der Staat», der Bund oder einer unserer fünf- und zwanzig Kantone? und im zweiten Fall: welcher Kanton, der Universitäts-, Heimat- oder Wohnkanton?» Er hatte zudem darauf aufmerksam gemacht, dass diese Fragen für Auslandschweizer Studierende besonders schwierig zu beantworten seien (Zollinger, Max 1956, S. 1).

<sup>59</sup> EDK 1997, S. 22.

oben) gestärkt worden: Denn die Bundessubventionen konnten sich nur auf Aufwendungen der Kantone beziehen, die durch den Stipendienentscheid einer kantonalen Behörde oder Amtsstelle entstanden waren.

Die EDK-Gremien versuchten, die Harmonisierung des Stipendienwesens in den Kantonen mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln zu fördern. Als eine der ersten wichtigen Aktivitäten legte die IKSK 1967/68 einen Bericht über das Stipendienwesen in den Kantonen vor, der 1969 aktualisiert wurde.<sup>60</sup> Die Kommission für Stipendienpolitik publizierte 1975 eine Analyse der Situation des Stipendienwesens in der Schweiz und legte 1979 Vorschläge zur Harmonisierung des Stipendienwesens vor.<sup>61</sup> Weder den beiden Gremien (EDK-Kommission und Stipendienbearbeiterkonferenz) noch der EDK selbst standen jedoch Instrumente zur Verfügung, um die Kantone auf eine Kooperation und zu Koordinationsleistungen zu verpflichten. Die EDK operierte deshalb mit weichen beziehungsweise indirekten Steuerungsinstrumenten, die den Charakter von Überzeugungen haben.<sup>62</sup> Dazu gehörten Thesen, ein Modellgesetz und Empfehlungen.<sup>63</sup> Mit den «Thesen für eine schweizerische Stipendienpolitik» vom 30. Oktober 1975 formulierte die EDK einerseits Erwartungen gegenüber den Stipendiatinnen und Stipendiaten sowie gegenüber deren Eltern, andererseits gegenüber der öffentlichen Hand. Zudem schlug die EDK materielle Eckwerte für die Stipendienpolitik der Kantone und des Bundes vor, von denen koordinierende Effekte erwartet wurden. Mit dem «Modell eines kantonalen Gesetzes betreffend Ausbildungsbeiträge» vom 8. Mai 1981 wollte die EDK die Kantone insbesondere in die Pflicht nehmen, die Beitragsberechtigung, die Dauer der Beitragsleistungen, die Beitragsarten, die Beitragsberechtigung sowie den stipendienrechtlichen Wohnsitz zu harmonisieren. Mit der «Erklärung zur Stipendienpolitik» vom 26. Oktober 1984 erinnerte die EDK die Kantone an ihre Pflicht, das Stipendienwesen weiterhin auszubauen, auch wenn die Bundesbeiträge wegen der sich abzeichnenden Rekantonalisierung entfallen würden, und mit den «Thesen zur materiellen Harmonisierung der kantonalen Stipendienordnungen» vom 11. Juni 1987 versuchte die EDK erneut, die Kantone auf bestimmte Grundsätze der Stipendienpolitik zu verpflichten, etwa auf die Garantie der freien Wahl des Studienganges trotz staatlicher Unterstützung, auf die Festlegung sinnvoller Mindestbeiträge oder auf die Fortsetzung der Stipendienleistungen beim Wechsel der Ausbildung.

Die Bemühungen der EDK um eine «freiwillige» Harmonisierung der Stipendienordnungen erzielten zwar durchaus Effekte und Angleichungen konn-

60 Rauber, Paul 1969.

61 Kommission für Stipendienpolitik 1975, 1979.

62 Braun, Dietmar/Giraud, Olivier 2003.

63 Für das Folgende vgl. EDK 1975, 1981, 1984, 1987.

ten durchaus erreicht werden, aber insgesamt blieben die erzielten Erfolge unter den erhofften Wirkungen. Bei der Bilanzierung der EDK-Arbeiten seit dem Schulkonkordat von 1970 kam die EDK an der Jahresversammlung 1990 zum Schluss, dass die Stipendienharmonisierung zu ihren zentralen politischen Aufgabenbereichen zähle, und beauftragte die Kommission für Stipendienpolitik mit der Ausarbeitung einer interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung des Stipendienwesens.<sup>64</sup> 1994 scheiterte allerdings dieser erste Versuch, die Harmonisierung im Bereich Stipendien über ein Konkordat zu verbessern. Ein neuer Versuch wurde nach der Volksabstimmung 2004 über die neue Finanzordnung als sinnvoll und notwendig erachtet, weil die Stipendienleistungen auf der Sekundarstufe II seither wieder vollumfänglich in den Aufgabenbereich der Kantone fallen. Am 18. Juni 2009 verabschiedete die EDK deshalb die Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen (Stipendienkonkordat), die am 1. Mai 2013 in Kraft trat.<sup>65</sup> Sie definiert Grundsätze und Mindeststandards für die Stipendienpolitik der Kantone – etwa zur Dauer, zu den möglichen Bezüglern, zu den Berechnungsgrundlagen, zu Alterslimiten usw. – und hält unter anderem fest, dass die freie Wahl von Studienrichtung und -ort gewährleistet sein muss und dass die Vergabe nicht von Leistungen (zum Beispiel Noten) abhängig gemacht werden darf. Im Sinne des vertikalen kooperativen Föderalismus hat der Bund in der Revision seines Ausbildungsbeitragsgesetzes<sup>66</sup> die künftigen Bundessubventionen an die Kantone im tertiären Bildungsbereich davon abhängig gemacht, dass die Mindeststandards des Stipendienkonkordats eingehalten werden.

## **Der kooperative Föderalismus im bildungspolitischen Mehrebenensystem – ein Ausblick**

Die Stipendienpolitik von Bund und Kantonen kann als Beispiel für das Entstehen eines bildungspolitischen Mehrebenensystems in der Schweiz der 1960er- und 1970er-Jahre gelesen werden. Die typischen «Eckwerte» dafür sind: subsidiäres Engagement des Bundes, insbesondere über das Instrument der Bundessubventionen für die Kantone; geringe bis ausbleibende politische Steuerung durch den Bund; de jure vollständiger Erhalt der Entscheidungs-

64 Scheuber, Andreas 1997, S. 118 f.

65 EDK 2009.

66 Bundesgesetz über Beiträge an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien und Studiendarlehen im tertiären Bildungsbereich (Ausbildungsbeitragsgesetz) vom 12. Dezember 2014, Art. 4, 1. Januar 2016, [www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20143310/index.html](http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20143310/index.html), Stand: 10. September 2016.

kompetenzen der Kantone; Stärkung der intermediären Ebene der EDK beziehungsweise derer Gremien mit dem Ziel der Harmonisierung der Stipendienpolitik zwischen den Kantonen. Für die Harmonisierung standen der EDK allerdings bis zum Stipendienkonkordat lediglich weiche beziehungsweise indirekte Steuerungsinstrumente<sup>67</sup> zur Verfügung: Thesen und Empfehlungen als Instrumente der Überzeugung konnten für die Kantone kaum mehr als eine moralische Pflicht entfalten, ihre Stipendienregelungen gegenseitig anzupassen. Das in sich widersprüchliche Instrument des Konkordats beziehungsweise der Vereinbarung, das die Kantone zur «freiwilligen Zusammenarbeit» verpflichtete,<sup>68</sup> konnte erst vor Kurzem realisiert werden; es dauerte mehr als fünfzig Jahre vom ersten Vorschlag in den 1950er-Jahren bis zum Inkrafttreten 2015.

Unter dem Titel «kooperativer Föderalismus»<sup>69</sup> versuchten Bund und Kantone in den 1960er- und 1970-Jahren, die Folgen des beschleunigten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandels, der sich nicht zuletzt in zunehmender Mobilität zeigte, zumindest teilweise innerhalb der traditionellen föderalistischen Strukturen zu bearbeiten.<sup>70</sup> Die kantonalen Hoheitsrechte sollten aufrechterhalten bleiben, gleichzeitig die horizontale Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und die vertikale Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen weiter verstärkt werden. In der Bildungspolitik lassen sich zwei weitere Beispiele für solche Entwicklungen finden: Erstens begann der Bund im Bereich der Hochschulförderung in den 1960er-Jahren eine ähnliche Subventionspolitik<sup>71</sup> wie im Stipendienbereich. Die Weiterentwicklung dieser Politik führte letztlich zur Formulierung einer gemeinsamen Verantwortung von Bund und Kantonen für den Hochschulbereich in der Bundesverfassung von 2006. Zweitens verabschiedete die EDK 1970 ein Schulkonkordat, das einige Eckwerte der kantonalen Bildungssysteme harmonisieren sollte. Parallel dazu sollte der Bildungsartikel in der Bundesverfassung revidiert werden. Neben der Konstituierung eines Rechts auf Bildung (vgl. oben) war insbesondere vorgesehen, die Verantwortung für das Bildungswesen Bund und Kantonen gemeinsam zu übertragen.<sup>72</sup> Der kooperative Föderalismus im Bildungsbereich wäre

67 Braun, Dietmar/Giraud, Olivier 2003.

68 Lehmann, Lukas 2013.

69 Dominicé, Christian 1969; Häfelin, Ulrich 1969.

70 Mit dem Konzept des kooperativen Föderalismus reagierten vor allem die Kantone auf zunehmende Tendenzen, Aufgaben von den Kantonen zum Bund zu verlagern. Nicht zufällig fanden deshalb zwischen Herbst 1972 und Frühling 1973 sogenannte Föderalismushearings statt, an denen auch der Bereich Erziehung und Kultur traktandiert war, vgl. Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit 1973.

71 Vgl. dazu den Beitrag von Thomas Gees in diesem Band, zudem Horvath, Franz 1998; Benninghoff, Martin/Leresche, Jean-Philipp 2003; Herren, Marc 2008.

72 Manz, Karin 2011; Criblez Lucien 2008a.



damit auch verfassungsmässig verankert gewesen. In der Volksabstimmung scheiterte die Verfassungsrevision 1973 allerdings knapp am Ständemehr.<sup>73</sup> Verschiedene damals vorgesehene Ideen wurden in veränderter Form mit der neuen Bildungsverfassung 2006 realisiert.

Einer der Effekte dieser Politik des kooperativen Föderalismus war die zunehmende Politikverflechtung zwischen Bund und Kantonen einerseits, der Kantone unter sich andererseits, verbunden mit einem Prozess der Komplexitätssteigerung. Diese Entwicklung ist allerdings schon in den 1970er-Jahren unter Bezugnahme insbesondere auf die Hochschulpolitik kritisch kommentiert worden: Der Staatsrechtler Peter Saladin bezeichnete den kooperativen Föderalismus als «Holzweg».<sup>74</sup> Es sei nämlich die genuine Funktion des Bundesstaates, Aufgaben zu übernehmen, welche die Kantone je einzeln zu bearbeiten nicht in der Lage seien. Die Stipendienpolitik der 1960er- und 1970er-Jahre war in dieser Hinsicht ein Kompromiss: Der Bund wurde in die wachsenden Aufgaben (insbesondere auch deren Finanzierung) eingebunden, die Regelungshoheit blieb aber prinzipiell bei den Kantonen.

Beobachtet man die Weiterentwicklung dieser Politik nach den 1970er-Jahren, so lassen sich zwei gegenläufige Tendenzen feststellen: Erstens gab es nach 1975 und zu Beginn der 2000er-Jahre Bestrebungen, die Aufgabenverflechtung zwischen Bund und Kantonen zu reduzieren. Die Stipendienpolitik war in beiden Fällen betroffen: Während die Rekantonalisierung der Stipendienfinanzierung Mitte der 1980er-Jahre in der Referendumsabstimmung scheiterte (vgl. oben), wurde die Finanzierung der Stipendien für die Ausbildung auf der Sekundarstufe II in der Volksabstimmung zu einer neuen Finanzordnung am 28. November 2004 rekantonalisiert.<sup>75</sup> Zweitens lässt sich aber insbesondere für die 1990er-Jahre eine substanzielle Steigerung der Kooperation zwischen den Kantonen durch eine pointierte Konkordatspolitik der EDK, andererseits für die 2000er-Jahre eine neue Politik der gemeinsamen Verantwortung von Bund und Kantonen im Bildungsbereich, materialisiert in der neuen Bildungsverfassung von 2006, nachweisen.<sup>76</sup> Zu den letzten Akten in dieser Entwicklung gehörten wiederum zwei Entwicklungen im Stipendienbereich: die grossmehrheitliche Ablehnung der Stipendieninitiative des VSS in der Volksabstimmung vom 14. Juni 2015 und die Verabschiedung eines Stipendienkonkordats durch die EDK, das am 1. März 2013 in Kraft getreten ist. Ob und inwiefern das Konkordat nun tatsächlich eine harmonisierende Wirkung erzielt, wird sich weisen müssen.

73 Menzi, Brigitte 2010b.

74 Saladin, Peter 1973.

75 Dubach, Roswitha 2010.

76 Criblez, Lucien 2008b.

## Bibliografie

- BBl. Bundesblatt  
 BfS Bundesamt für Statistik  
 EDK Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren  
 GESA Gesellschaft Schweizer Akademiker  
 VSS Verband der schweizerischen Studentenschaften
- Arbeitsausschuss zur Förderung des wissenschaftlichen und technischen Nachwuchses: Schlussbericht, Bern 1959.
- Benninghoff, Martin; Leresche, Jean-Philippe: *La recherche affaire d'état. Enjeux et luttes d'une politique fédérale des sciences*, Lausanne 2003.
- BfS: *Kantonale Stipendien und Darlehen* 2014, Neuchâtel 2015.
- Boesch, Bruno: Die Neuregelung des Stipendienwesens für die schweizerischen Studenten, in: *Schweizerische Hochschulzeitung* 32, 1959, S. 73–90.
- Bourdieu, Pierre; Passeron, Jean-Claude: *Die Illusion der Chancengleichheit*, Basel 1971.
- Braun, Dietmar; Giraud, Olivier: Politikinstrumente im Kontext von Staat, Markt und Governance, in: Schubert, Klaus; Bandelow, Niels C. (Hg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München 2003, S. 159–186.
- Criblez, Lucien: Zwischen Pädagogik und Politik. Bildung und Erziehung in der deutschsprachigen Schweiz zwischen Krise und Krieg (1930–1945), Bern 1995.
- Criblez, Lucien: Bildungsexpansion durch Differenzierung des Bildungssystems – am Beispiel der Sekundarstufe II, in: *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften* 23 (1), 2001, S. 95–118.
- Criblez, Lucien: Gymnasium und Berufsschule. Zur Dynamisierung des Verhältnisses durch die Bildungsexpansion seit 1950, in: *Traverse* 9 (3), 2002, S. 29–40.
- Criblez, Lucien: Vom strikten Bildungsföderalismus zur bescheidenen Schulkoordination, in: ders. (Hg.): *Bildungsraum Schweiz*, Bern 2008a, S. 251–276.
- Criblez, Lucien: Die neue Bildungsverfassung und die Harmonisierung des Bildungswesens, in: ders. (Hg.): *Bildungsraum Schweiz*, Bern 2008b, S. 277–300.
- Cottier, Maurice: *Liberalismus und Staatsintervention. Die Geschichte der Versorgungspolitik im Schweizer Bundesstaat*, Zürich 2014.
- Dahinden, Max B.: Die zahlenmässige Entwicklung des Hochschulstudiums von Schweizern in den letzten zwanzig Jahren, Bern 1960 (zuerst erschienen in: *Schweizerische Hochschulzeitung* 32, 1959, S. 262–281; *Schweizerische Hochschulzeitung* 33, 1960, S. 7–29, 85–100).
- Dahrendorf, Ralf: *Bildung ist Bürgerrecht. Plädoyer für eine aktive Bildungspolitik*, Osnabrück 1965.
- Dominicé, Christian: *Fédéralisme coopératif*, in: *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 88, 1969, S. 743–893.
- Dommann, Franz: *Das Stipendienwesen, insbesondere das berufliche Stipendienwesen, dargestellt am Beispiel des Kantons Zug*, Dissertation

- rechts- und wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Universität Bern, Glattbrugg 1974.
- Dubach, Roswitha: Souverän stimmt der neuen Finanzordnung zu – ohne zu wissen, worum es geht, in: Linder, Wolf; Bolliger, Christian; Rielle, Yvan (Hg.): Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007, Bern 2010, S. 653–654.
- EDK: Thesen für eine schweizerische Stipendienpolitik vom 30. Oktober 1975, in: EDK: Empfehlungen und Beschlüsse, Bern 1995, S. 19–21.
- EDK: Modell eines kantonalen Gesetzes betreffend Ausbildungsbeiträge vom 8. Mai 1981, in: EDK: Empfehlungen und Beschlüsse, Bern 1995, S. 63–66.
- EDK: Erklärung zur Stipendienpolitik vom 26. Oktober 1984, in: EDK: Empfehlungen und Beschlüsse, Bern 1995, S. 93.
- EDK: Thesen zur materiellen Harmonisierung der kantonalen Stipendienordnungen vom 11. Juni 1987, in: EDK: Empfehlungen und Beschlüsse, Bern 1995, S. 141–143.
- EDK: Stipendienpolitik in der Schweiz. Bern 1997.
- EDK: Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen vom 18. Juni 2009, [http://edudoc.ch/record/106358/files/Konkordat\\_Stip\\_d.pdf](http://edudoc.ch/record/106358/files/Konkordat_Stip_d.pdf), Stand: 10. September 2006.
- Eidgenössische Kommission für Nachwuchsfragen auf dem Gebiete der Geisteswissenschaften und der medizinischen Berufe sowie des Lehrerberufes auf der Mittelschulstufe: Bericht, Bern 1963.
- Eidgenössisches Statistisches Amt: Die Studierenden an Schweizer Hochschulen. Sondererhebung 1936, Bern 1938.
- Eidgenössisches Statistisches Amt: Die Studierenden an Schweizer Hochschulen. Erhebung 1946, Bern 1947.
- Eidgenössisches Statistisches Amt: Die Studierenden an Schweizer Hochschulen. Erhebung 1959/60, Bern 1961.
- Fueter, Eduard: Die Akademisierung der Welt, in: Schweizerische Hochschulzeitung 30, 1957, S. 7–10.
- Fürstenberg, Friedrich: Das Aufstiegsproblem in der modernen Gesellschaft, Stuttgart 1962.
- GESA [Schweizerischer Verband der Akademikerinnen]: Projekt für eine schweizerische Darlehenskasse für Studierende, in: Schweizerische Hochschulzeitung 34, 1961, S. 131–144.
- Giesker, Hans: Gedanken zur schweiz. Stipendienpolitik, in: Wirtschaftspolitische Mitteilungen 2, 1961, S. 11–17.
- Häfelin, Ulrich: Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, in: Zeitschrift für schweizerisches Recht 88, 1969, S. 549–741.
- Härig, Cyrill: Grundrechte im Bereich der Bildung, Dissertation Juristische Fakultät der Universität Basel, Basel 1976.
- Heiniger, Fritz: Vom Lehrlingspatronat zum Kompetenzzentrum für Berufsberatung, Zürich 2003.

- Herren, Marc: Die nationale Hochschul- und Forschungspolitik in den 1960er- und 1970er-Jahren, in: Criblez, Lucien (Hg.): Bildungsraum Schweiz, Bern 2008, S. 219–250.
- Hess, Franz; Latscha, Fritz; Schneider, Willi: Die Ungleichheit der Bildungschancen. Soziale Schranken zur Höheren Bildung, Olten 1966.
- Horváth, Franz: Was haben die Hochschulen zur Verfassung der Schweiz beigetragen? Die Universität als Modernisierungsinstrument, in: Bildungsforschung und Bildungspraxis 20, 1998, S. 365–374.
- Hummler, Fritz: Von der Notwendigkeit vermehrter Nachwuchsschulung auf wissenschaftlichem und technischem Gebiet, in: Schweizerische Hochschulzeitung 30, 1957, S. 323–332.
- Jaccard, Pierre: Politique de l'emploi et de l'éducation, Paris 1957.
- Jaccard, Pierre: La relève des cadres techniques et scientifiques en Suisse, in: Schweizerische Hochschulzeitung 32, 1959, S. 12–19.
- Jeanbourquin, Daniel: Bourse d'études et harmonisation. L'exemple des cantons latins, Lausanne 1986.
- Kleinert, Heinrich: Stipendien, in: Kleinert, Heinrich et al. (Hg.): Lexikon der Pädagogik, Bd. 2, Bern 1950, S. 712 f.
- Koller, Elmar: Die Hochschulstipendien in der Schweiz. Zur Neuregelung des Stipendienwesens, Winterthur 1964.
- Kommission für Stipendienpolitik: Das Stipendienwesen in der Schweiz. Eine Analyse des heutigen Standes und Anregungen für den weiteren Ausbau, Genf 1975.
- Kommission für Stipendienpolitik: Harmonisierung des Stipendienwesens, Genf 1979.
- Lang, Robert: Geschichte des Stipendiatenwesens in Schaffhausen, Schaffhausen 1932.
- Lehmann, Lukas: Zwang zur freiwilligen Zusammenarbeit. Steuerungsinstrumente und interkantonale Governance in der schweizerischen Lehrerinnen- und Lehrerbildung, Bern 2013.
- Leimgruber, Matthieu; Lengwiler, Martin: Transformationen des Sozialstaats im Zweiten Weltkrieg. Die Schweiz im internationalen Vergleich, in: dies. (Hg.): Umbruch an der «inneren Front». Krieg und Sozialpolitik in der Schweiz, 1938–1948, Zürich 2009, S. 9–45.
- Loder, Walter: Das Stipendienwesen in der Schweiz, Bern 1971 (Orientierungen der Schweizerischen Volksbank).
- Lorenzetti, Luigi: Demographie und Wirtschaftsentwicklung, in: Halbeisen, Patrick; Müller, Margrit; Veyrassat, Béatrice (Hg.): Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert, Basel 2012, S. 223–264.
- Manz, Karin: «Schulkoordination ja – aber bitte nicht so!». Die Anfänge der schweizerischen Schulkoordination (1960–1985), Bern 2011.
- Meili, Richard: Was heisst Begabung, und wo finden wir Begabte in der Schweiz?, in: Schweizerische Lehrerzeitung 112, 1967, S. 759–763.

- Menzi, Brigitte: Mehr Stipendien, mehr Studierende? Auch der Bund zahlt kräftig mit, in: Linder, Wolf; Bolliger, Christian; Rielle, Yvan (Hg.): Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007, Bern 2010a, S. 286 f.
- Menzi, Brigitte: Das Bildungswesen bleibt eine Domäne der Kantone, in: Linder, Wolf; Bolliger, Christian; Rielle, Yvan (Hg.): Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007, Bern 2010b, S. 321 f.
- Menzi, Brigitte: Studentenprotest hat Erfolg – Bund kann die Stipendien nicht abschieben, in: Linder, Wolf; Bolliger, Christian; Rielle, Yvan (Hg.): Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007, Bern 2010c, S. 427 f.
- Messeiller, Jacques François: Les bourses et les autres subsides à l'instruction et à la formation professionnelle en Suisse, Zurich 1965.
- Meyer, Walther: Stipendien. Gegenrecht der schweizerischen Kantone, Bern [1911].
- Müller, Margrit; Woitek, Ulrich: Wohlstand, Wachstum, Konjunktur, in: Halbeisen, Patrick; Müller, Margrit; Veyrassat, Béatrice (Hg.): Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert, Basel 2012, S. 91–222.
- Müller, Markus: Das Stipendienrecht des Kantons St. Gallen mit Berücksichtigung der Stipendiengesetzgebung des Bundes, St. Gallen 1987.
- Neue Helvetische Gesellschaft: Probleme des wissenschaftlichen und technischen Nachwuchses, Zürich 1961.
- Odermatt, Carl: Über die Möglichkeiten einer Neuordnung des Studienbeitragswesens in der Schweiz, Zürich 1960.
- OECD: Begabung und Bildungschancen, Frankfurt am Main 1967.
- Pro Juventute: Schweizerisches Stipendienverzeichnis, Zürich 1973.
- Rahm, Jean de: Projet d'un fonds national de bourses pour étudiants étrangers, in: Schweizerische Hochschulzeitung 31, 1958, S. 9–14.
- Rauber, Paul: Das Stipendienwesen in den Kantonen, Bern 1969.
- Saladin, Peter: Das Recht auf Bildung, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht 90, 1971, S. 113–152.
- Saladin, Peter: Holzwege des kooperativen Föderalismus, in: Festschrift Bundesrat H. P. Tschudi zum 60. Geburtstag am 22. Oktober 1973, Bern 1973, S. 237–258.
- Scheuber, Andreas: Die Stipendienpolitik der EDK, in: Badertscher, Hans (Hg.): Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren 1897–1997. Entstehung – Geschichte – Wirkung, Bern 1997, S. 113–120.
- Schweizerische Landeskongress für Sozialwesen (Hg.): Handbuch Sozialwesen Schweiz, Zürich 1987.
- Schweizerischer Verband für Berufsberatung und Lehrlingsfürsorge (Hg.): Stipendien-Verzeichnis. Liste der amtlichen und privaten Stellen, welche zur Förderung der Berufslehre Stipendien verabreichen, Zürich 1923; 1928<sup>2</sup>.
- Schweizerischer Verband für Berufsberatung und Lehrlingsfürsorge (Hg.): Schweizerisches Stipendienverzeichnis, Zürich 1940; 1961.
- Schweizerischer Wissenschaftsrat: Zum Stand des Stipendienwesens in der Schweiz, in: Wissenschaftspolitik 4 (2), 1970, S. 33–54.

- Schweizerische Vereinigung für die Förderung des beruflichen und wissenschaftlichen Nachwuchses (Hg.): *Talenterfassung und Nachwuchsförderung*, Zürich 1963.
- Stettler, Niklaus: «Die Zukunft ist errechenbar ...», in: Blanc, Jean-Daniel; Luchsinger, Christine (Hg.): *achtung: die 50er Jahre!*, Zürich 1994, S. 95–117.
- Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit: *Föderalismushearings*, 3 Bände, Zürich 1973.
- Stirnemann, Charles: *Vom Sputnik-Schock zum Stipendienkonkordat. Anmerkungen zur schweizerischen Politik der Ausbildungsförderung*, Basel 2010, [https://unigeschichte.unibas.ch/cms/upload/InstitutionenUndAkteure/Downloads/Stirnemann\\_Stipendien.pdf](https://unigeschichte.unibas.ch/cms/upload/InstitutionenUndAkteure/Downloads/Stirnemann_Stipendien.pdf), Stand: 10. September 2016.
- Studer, Peter: Bericht des Delegierten des Verbandes der Schweizerischen Studentenschaften in der Eidg. Stipendienkommission für ausländische Studierende, in: *Schweizerische Hochschulzeitung* 36, 1963, S. 72–80.
- Thomann, Astrid; Schneuwly, Bernard; Lussi Borer, Valérie: *Berufsberatung und Erziehungswissenschaften: zwei sich kontrastierende Wege*, in: Hofstetter, Rita; Schneuwly, Bernard (Hg.): *Zur Geschichte der Erziehungswissenschaften in der Schweiz*, Bern 2011, S. 295–322.
- Tschudi, Hans Peter: *Die Sozialverfassung der Schweiz (Der Sozialstaat)*, Bern 1986.
- Tschudi, Hans Peter: *Im Dienste des Sozialstaates. Politische Erinnerungen*, Basel 1993.
- VSS: *Schweizerisches Stipendienverzeichnis. Catalogue des fonds de bourses suisse*, Zürich 1947.
- VSS: *Denkschrift an den schweizerischen Bundesrat mit dem Ziel, den Besuch höherer Schulen und die berufliche Ausbildung zu fördern*, Bern 1961.
- VSS: *Lausanner Modell. Projekt einer neuen Art der Studienfinanzierung*, Bern 1970.
- VSS: *Das Stipendienwesen*, Bern 1973.
- VSS: *Memorandum zur Ausbildungsfinanzierung*, Bern 1975 (Dokumentation VSS 2/75).
- VSS: *Stipendien. Dokumentation über die nationale Versammlung vom 22. Mai 1982 in Freiburg und den Arbeitstag für Stipendien vom 7. Mai 1983 in Bern*, Bern 1983.
- VSS: *Stipendien. Dokumentation zum Stipendien-Arbeitstag des VSS vom 23. Juni 1984 in Freiburg*, Bern 1985.
- Widmaier, Peter: *Bildungsplanung. Ansätze zu einer rationalen Bildungspolitik*, Stuttgart 1966.
- Zollinger, Max: *Verwirrung im Stipendienwesen*, in: *Schweizerische Hochschulzeitung* 29, 1956, S. 313–319.



# Eine neue Politik für eine neue Generation

## Zum Wandel des Politikfelds Jugend in der Schweiz, 1960–1980<sup>1</sup>

RAHEL BÜHLER

Im Sommer 1978 versammelte sich «um einen grossen Tisch irgendwo im Bundeshaus»<sup>2</sup> die von Bundesrat Hans Hürlimann frisch eingesetzte Eidgenössische Kommission für Jugendfragen (EKJ). Das Mitglied Luc Hagmann erinnert sich an «24 Gesichter, von denen ich die meisten zum ersten Mal in meinem Leben sah».<sup>3</sup> Die untereinander noch wenig verbundenen Mitglieder hatten den Auftrag, die Situation der Jugend in der Schweiz zu beobachten, zu Fragen und Erlassen Stellung zu beziehen, welche Jugendliche betrafen, und wo nötig den zuständigen Instanzen des Bundes Massnahmen vorzuschlagen.<sup>4</sup> Dieses jugendpolitische Engagement des Bundes war insofern neu, als die Jugend im föderalen politischen System der Schweiz bisher primär zum Aufgabenbereich der Gemeinden und Kantone sowie privater Institutionen gehörte. Die Konstituierung der EKJ 1978 ist Teil eines langfristigen Wandlungsprozesses im Politikfeld Jugend, dessen Anfänge bis in die 1950er-Jahre zurückreichen.

In diesem Wandlungsprozess fallen drei Aspekte besonders auf: Erstens rückten Jugendliche vermehrt ins Zentrum politischer Aufmerksamkeit. Es entstanden in verschiedenen Gemeinden und Kantonen sowie auf Bundesebene Jugendstudien und -berichte, die Jugendliche untersuchten und neue jugendpolitische Modelle erarbeiteten. Zweitens änderten im Laufe dieses Wandels die Zielgruppen der Jugendpolitik. Das Interesse von Politikern und Behörden verschob sich von als bedürftig und gefährdet erachteten Jugendlichen zur Jugend als Altersgruppe an sich. Drittens fand ein inhaltlicher Perspektivenwechsel statt: Die in den Studien entworfenen Politikmodelle wandten sich ab von einer paternalistischen, auf Schutz und Förderung ausgerichteten Politik und gründeten auf einem partizipativen Politikverständnis.

1 Der Artikel basiert auf Forschung im Rahmen meiner Dissertation «Jugend beobachten. Jugendliche in Öffentlichkeit, Politik und Wissenschaft in der Schweiz, 1945–1979».

2 «Jugendpolitik: Eine Alibiübung im Abseits?», Tages-Anzeiger, 12. September 1979.

3 Ebd.

4 EDI an den Bundesrat bezüglich Bestellung der Eidgenössischen Kommission für Jugendfragen, o. D., BAR E3010A#1985/8#64\*.



Im vorliegenden Beitrag untersuche ich diesen Wandel im Politikfeld Jugend in der Schweiz von 1960 bis 1980. Ich frage danach, inwiefern sich die Aufgaben des Staats in diesem Feld in inhaltlicher und institutioneller Hinsicht veränderten und welche Rolle dabei Politiker, Wissenschaftler, die Behörden sowie halb- und nichtstaatliche Akteure spielten. Der Beitrag thematisiert alle politischen Ebenen, der Schwerpunkt liegt jedoch auf der Bundesebene.

In einem ersten Abschnitt beleuchte ich die Strukturen und Akteure im Politikfeld Jugend vor 1960. Anschliessend thematisiere ich drei Aspekte, welche den Wandel im Politikfeld Jugend massgeblich angestossen haben. Erstens verorte ich diesen Wandel in einer Veränderung der öffentlichen Wahrnehmung von Jugend, die im Laufe der 1960er-Jahre stattfand. Die Analyse öffentlich-medialer Debatten über die Jugend zeigt, wie ab Mitte der 1960er-Jahre Jugend als auffällige Teilkultur in den Fokus geriet. Es verbreitete sich die Vorstellung, dass sich Jugendliche so stark von ihren Eltern und Grosseltern unterschieden wie keine Generation zuvor. Damit wurde die diskursive Basis für Forderungen gelegt, die Jugend zu untersuchen und neue politische Strukturen für sie zu schaffen. Zweitens prägten nicht- und halbstaatliche Akteure sowie supranationale Einflussfaktoren den Wandlungsprozess im Politikfeld Jugend massgeblich mit. Akteure wie die Dachorganisation der Jugendverbände, genannt Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Jugendverbände (SAJV), und die Schweizerische UNESCO-Kommission, die auch transnational agierten, hatten Jugenddebatten in anderen Ländern und im Umfeld internationaler Organisationen wie der UNESCO bereits seit den 1950er-Jahren mit grossem Interesse verfolgt. Sie forderten Jugendstudien und die Schaffung einer umfassenden Jugendpolitik nach deren Vorbild. Ein dritter zentraler Aspekt sind die Jugendunruhen um das Jahr 1968, welche der bereits in Gang gekommenen Entwicklung zusätzliche Schubkraft verliehen. In den zwei letzten Abschnitten werden die institutionellen und inhaltlichen Veränderungen im Politikfeld Jugend aufgezeigt und die Frage diskutiert, ob und inwiefern in diesem Bereich von einem Wandel von Staatlichkeit gesprochen werden kann.

## Jugendhilfepolitik vor 1960

«Contribuer à la création et à la pratique d'une politique de la jeunesse»,<sup>5</sup> lautete ein strategisches Ziel der 1955 gegründeten Sektion Jugend der Schweizerischen UNESCO-Kommission (im Folgenden kurz: UNESCO-Kommission).

5 UNESCO-Kommission, Sektion Jugend, Arbeitspapier für die Sitzung vom 1. Dezember 1961, BAR E9500.1#1974/54#154\*.

In der Schweiz gehörte die UNESCO-Kommission zusammen mit der SAJV zu den Ersten, welche eine umfassende Jugendpolitik auf Bundesebene forderten. Erst nach 1968 wurde Jugendpolitik auch in der Öffentlichkeit, bei Behörden und in Jugendkommissionen ein populäres Schlagwort. Obwohl der Begriff «Jugendpolitik» relativ neu ist, existierten bereits seit Anfang des 20. Jahrhunderts Einrichtungen und Gesetze auf kommunaler und kantonaler Ebene, die sich mit Jugendlichen befassten und die in der Regel unter dem Oberbegriff «Jugendhilfepolitik» zusammengefasst wurden. Diese «Jugendhilfepolitik» hatten Gemeinden und Kantone sowie private Organisationen zwischen 1890 und 1940 etabliert. Sie entstand vor allem im Zusammenhang mit der Einführung des eidgenössischen Zivilgesetzbuches (ZGB), das 1912 in Kraft trat, sowie parallel zur Professionalisierung der sozialen Arbeit. Das ZGB legitimierte staatliche Eingriffe mit einem unmittelbaren staatlichen Interesse an Jugendlichen. In der Folge entstanden verschiedene öffentliche Institutionen, wie städtische und kantonale Jugendämter, -gerichte, -anwaltschaften und Amtsvormundschaften, private Institutionen, wie die 1912 gegründete Stiftung Pro Juventute sowie kirchliche Organisationen, die sich Jugendlicher annahmen.

Das erste kantonale Jugendamt der Schweiz wurde 1918 in Zürich gegründet. Es koordinierte die privaten und öffentlichen Jugendfürsorgeeinrichtungen im Kanton Zürich. Diese Institutionen richteten sich zumeist an ein breites Altersspektrum, das vom Säugling bis zum Schulabgänger reichte, und somit an alle, die noch nicht zu den Erwachsenen zählten. Zudem hatten sie primär einzelne oder kleine Gruppen von Kindern und Jugendlichen im Blick, welche die Gesellschaft vor Probleme stellte: sogenannte verhaltensauffällige, schwer-erziehbare, kriminelle, kranke, notleidende, bedürftige und gefährdete Jugendliche.<sup>6</sup> Entsprechend diesem Zielpublikum umfasste die Jugendhilfepolitik jugendfürsorgerische Massnahmen wie finanzielle Unterstützung für Benachteiligte, spezielle medizinische oder psychologische Betreuung behinderter und kranker Kinder und Jugendlicher, aber auch fürsorgerische Zwangsmassnahmen, wie die Fremdplatzierung von Kindern und Jugendlichen in Pflegefamilien oder in Erziehung- und Beobachtungsheimen. Weiter beinhaltete sie jugendschützerische Bereiche, wie zum Beispiel präventive Massnahmen im Bereich der Gesundheits- und Sexualerziehung und den Schutz Jugendlicher am Arbeitsplatz und in der Öffentlichkeit, etwa in Bars und Gasthöfen. Die bestehenden Institutionen zielten teilweise auch auf die Förderung Jugendlicher in der Freizeit ab, was unter dem Begriff der «Jugendpflege» subsumiert wurde. Dieser Begriff sowie sein Äquivalent «ausser-schulische Erziehung» be-

6 Ganzer Abschnitt nach Criblez, Lucien 2007, S. 842; Frossard, Stanislas 2003, S. 130; Jenzer, Sabine 2014, S. 255, 268 f.; Ramsauer, Nadja 2000, S. 47, 52; Wettstein, Heinz 1989, S. 81, 87; Desiderato, Simone/Lengwiler, Urs/Rothenbühler, Verena 2008, S. 7.

ziehungsweise «ausserschulische Bildung» wurden im Laufe der 1960er- und 1970er-Jahren zunehmend durch die Bezeichnung «Jugendarbeit» ersetzt, ein Bereich, der sich in den 1970er-Jahren professionalisierte.<sup>7</sup>

Der Bund griff in diese durch die föderale Struktur der Schweiz geprägte Jugendpolitik nach dem Subsidiaritätsprinzip nur unterstützend und ergänzend ein. Die Bundesverfassung enthielt denn auch keine Bestimmung, die dem Bund Kompetenzen einer umfassenden Jugendpolitik zugeschrieben hätte. Vielmehr gab es eine lose Ansammlung von Massnahmen anderer Teilpolitiken sowie eine Vielzahl gesetzlicher Einzelbestimmungen im Zivil-, Straf- und Verwaltungsrecht, die Jugendliche betrafen. Zu erwähnen sind beispielsweise Kinderschutzmassnahmen im ZGB oder der Jugendschutz im Arbeitsgesetz.<sup>8</sup> Die föderale Aufgabenteilung führte dazu, dass es bis Ende der 1960er-Jahre auf Bundesebene kaum jugendpolitische Bestrebungen gab. Zudem existierte auf den verschiedenen politischen Ebenen keine öffentlich-rechtliche Koordination der Jugendhilfepolitik. Dies wollten die UNESCO-Kommission und die SAJV mit ihrer eingangs erwähnten Forderung nach einer umfassenden Jugendpolitik ändern. Die diskursive Basis für diese Forderungen und ihren Erfolg lag, so meine These, in einem Wandel der öffentlichen Wahrnehmung von Jugend, der im Laufe der 1960er-Jahre stattfand.

## Wandel der öffentlichen Wahrnehmung von Jugend

Die Analyse der öffentlichen Wahrnehmung von Jugend anhand massenmedialer Quellen und populärwissenschaftlicher Schriften zu Jugend zeigt, dass am Ende der «langen fünfziger Jahre» ein diskursiver Bruch stattfand. Während der «langen fünfziger Jahre»,<sup>9</sup> eine Bezeichnung, die Werner Abelshauser für die Zeit zwischen 1948 und 1963 geprägt hat, wurden die öffentlich-medialen Jugenddebatten von einem jugendschützerischen Diskurs dominiert. Im Vordergrund standen einzelne, sogenannte gefährdete Jugendliche und Phänomene

7 Ganzer Abschnitt nach Ramsauer, Nadja 2000, S. 166 f.; Wettstein, Heinz 1989, S. 18, 21, 38. Insbesondere die Jugendpflege- und Freizeitpflegepolitik war dabei nicht nur defizitorientiert. Die Pro Juventute schuf 1950 zum Beispiel einen «Freizeitdienst» mit Werkstätten, wo Jugendliche unter Anleitung von Erwachsenen handwerklich tätig sein konnten. Zudem entstanden in Zürich seit Ende der 1950er-Jahre unter der Leitung der Pro Juventute Gemeinschaftszentren. Einen aktuellen Überblick über die Geschichte der Kinder- und Jugendfürsorge in der Schweiz liefert: Galle 2016, S. 135 ff. Zum aktuellen Forschungsstand im Bereich Fremdplatzierungen und administrative Versorgungen: Lengwiler/Hauss/Gabriel et al. 2013.

8 Vgl. Desiderato, Simone/Lengwiler, Urs/Rothenbühler, Verena 2008, S. 7; Bericht Studiengruppe EDI 1973, S. 52 f.

9 Abelshauser, Werner 1987.

wie die «Halbstarken» oder die «Reizüberflutung» durch die moderne Zivilisation. Ein zweiter diskursiver Strang bildete zu dieser Zeit die Vorstellung, dass die Mehrheit der Jugendlichen konformistisch sei, sich stark an der Generation ihrer Eltern orientiere und sich wenig von ihr unterscheide.<sup>10</sup>

Gegen Ende der «langen fünfziger Jahre» wurden gerade gegenteilige Vorstellungen dominant, darunter die Sichtweise, dass sich die Jugendlichen so stark wie keine Generation zuvor von ihren Eltern und Grosseltern unterschieden. Davon zeugt etwa ein Bericht der Gesellschaft für Marktforschung aus dem Jahr 1961. Der für die Öffentlichkeit bestimmte Bericht analysierte die Auswirkungen der «sozialen und technischen Veränderungen» der Nachkriegszeit auf die «junge Generation von 15–25» und kam zu folgendem Schluss: «Die Nachkriegs-Generation ist anders. Wir spüren es auf Schritt und Tritt. Vater und Sohn sprechen eine andere Sprache. Tochter und Mutter reden aneinander vorbei.»<sup>11</sup> Die öffentlich-medialen Jugenddebatten wurden von Sichtweisen geprägt, welche gerade die Unterschiede zwischen den Generationen und die Anders- und Fremdartigkeit der Jugend betonten. Darstellungen jener Zeit wurden von der Vorstellung von einer «neuen» Jugend dominiert, die, wie der Pädagoge Konrad Widmer in der Zeitschrift «Schule und Elternhaus» 1966 schrieb, «anders denkt, anders erlebt und fühlt als die Menschen früherer Zeiten».<sup>12</sup> Werte und Normen, so die verbreitete Meinung, würden Jugendliche und Erwachsene nicht mehr verbinden, sondern, wie die «Neue Zürcher Zeitung» 1972 feststellte, «gerade trennen [...] und Konflikte heraufbeschwören, die [...] zu einer Krise führen können».<sup>13</sup>

Eine Voraussetzung für diesen auffälligen Bruch in der Wahrnehmung von Jugend liegt im sozioökonomischen Wandel der Nachkriegszeit. Wie in anderen westlichen Industriestaaten führten die Nachkriegsjahrzehnte auch in der Schweiz von den 1950er-Jahren bis zum Ölpreisschock 1973 zu Vollbeschäftigung und Prosperität. In den 1950er-Jahren stiegen die Reallöhne um zwanzig Prozent und in den 1960er-Jahren sogar um rund vierzig Prozent an.<sup>14</sup> Die steigende Kaufkraft ermöglichte immer mehr Menschen Anteil an der Massenkongsumgesellschaft und einen zunehmend hohen Lebensstandard. Von diesem Wirtschaftsboom profitierten auch die jungen Mitglieder der Gesellschaft.<sup>15</sup> Viele Jugendliche mussten aufgrund des grösseren Wohlstands ihrer

10 Diese Schlussfolgerungen basieren auf Forschung im Rahmen meiner Dissertation, vgl. Anm. 1.

11 Gesellschaft für Marktforschung 1961, S. 20–26.

12 Widmer, Konrad 1966, S. 8.

13 «Jugend und Gesellschaft», NZZ, 30. März 1972.

14 Tanner 2015, S. 333, S. 419. Vgl. auch Schaltegger, Christoph A./Gorgas, Christoph 2011.

15 Andersen, Arne 1998, S. 145; Höpflinger, François 1999, S. 134, 137. Vgl. auch Höpflinger, François 2007 und Judt, Tony 2011, S. 369 f., 385.

Eltern mit ihrem Lehrlingslohn nicht mehr das Haushaltsbudget ihrer Familien aufbessern oder in der Freizeit in Haushalt oder Familienbetrieb mithelfen. Diese Generation verfügte deshalb über mehr Freizeit und über deutlich mehr finanzielle Mittel als ihre Vorgänger und wurde zu einer wichtigen Kaufkraft. Zum ersten Mal in der Geschichte entstanden altersspezifische Märkte, die Waren explizit an Jugendliche richteten. Die Modeindustrie etwa, die sich lange Zeit ausschliesslich an Erwachsenen orientiert und dabei vor allem Unterschiede zwischen sozialen Schichten, Berufen, Stadt und Land markiert hatte, nahm neu jugendliche Konsumenten ins Visier, die sich von Erwachsenen und Kindern über spezifisch jugendliche Kleidungsstücke wie Jeans oder Minirock abgrenzen wollten.<sup>16</sup> Jugendliche waren dabei nicht nur Konsumenten, um die geworben wurde, sie forderten ihren Anteil an der Konsumgesellschaft selbstbewusst ein. Sie verwendeten Konsumgüter wie Kleider, Fahrzeuge, technische Geräte und Musik als kulturelle Codes der generationellen Verbindung und Verständigung einerseits, der Abgrenzung gegen die Erwachsenen andererseits.<sup>17</sup> Die zunehmende Freizeit ermöglichte es den Jugendlichen, sich ausserhalb des familiären Umfelds zu treffen, zum Beispiel auf öffentlichen Plätzen oder aufgrund ihrer grösseren finanziellen Mittel auch in Diskotheken und in Cafés mit Musikboxen und Spielautomaten. An solchen Orten begegneten die Jugendlichen zumeist Gleichaltrigen, unbeaufsichtigt von den Erwachsenen.<sup>18</sup> Insgesamt verstärkten diese sozioökonomischen Veränderungen die Wahrnehmung einer altersspezifischen, jugendlichen Teilkultur, deren Mitglieder sich durch neue, spezifisch jugendliche «Zeichen», Produkte sowie Verhaltensweisen und Freizeitbeschäftigungen sichtbar von der Erwachsenenengesellschaft abgrenzten und aneinander orientierten.<sup>19</sup>

Allerdings greift ein Erklärungsmuster zu kurz, das ausschliesslich die sozioökonomischen Veränderungen der Nachkriegsjahre für den Wandel der Wahrnehmung von Jugend verantwortlich macht. Aus einer theoretischen, diskursanalytischen Perspektive können Diskurse nicht ausschliesslich auf objektive

16 Ganzer Abschnitt nach Judt, Tony 2011, S. 385 f. Vgl. Hobsbawm, Eric 2002, S. 409, 411; Siegfried, Detlef 2006, S. 14 f., 45, 436; Schildt, Axel/Siegfried, Detlef 2009, S. 189; Kurme, Sebastian 2006, S. 81; Savage, Jon 2008, S. 7, 216 f., 237, 250. Vgl. auch Marwick, Arthur 1998, S. 46, und Schäfers, Bernhard 1989, S. 54.

17 Mintz, Steven 2004, S. 317. Vgl. hierzu zum Beispiel Abels, Heinz 2008, S. 127 f.

18 Diese Debatte wurde in westlichen Staaten schon seit Beginn des 20. Jahrhunderts periodisch geführt. Bereits damals sorgten unbeaufsichtigte Jugendliche (insbesondere im städtischen Raum) für Irritationen und erregten die Aufmerksamkeit von Jugendschützer/-innen und -fürsorger/-innen. Besonders seit der Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit mit der flächendeckenden Einführung der 48-Stunden-Woche in der Wirtschaftskrise der 1930er-Jahre stand die Zeit, welche Jugendliche ausserhalb von Schule und Beruf verbrachten, unter spezieller Beobachtung.

19 Siegfried, Detlef 2006, S. 45, 747.

soziale Bedingungen zurückgeführt werden. Vielmehr formen die Diskurse systematisch die Gegenstände, von denen sie sprechen.<sup>20</sup> Aus dieser Warte betrachtet, bildeten die Massenmedien gesellschaftliche Sichtweisen bezüglich Jugend nicht einfach nur ab, sondern sie hatten auch eine konstruktive Funktion. Sie fokussierten neuartige und irritierende äusserliche Merkmale und Verhaltensweisen Jugendlicher und waren somit an der diskursiven Einschreibung von Jugend als einer auffälligen und andersartigen sozialen Gruppe massgeblich mitbeteiligt.<sup>21</sup>

Bisweilen wurde die Ansicht geäussert, dass die Erwachsenen zu wenig über diese «neue» Generation wüssten. In Zeitungen und Zeitschriften verwiesen Fragen wie «Wie aber kann man einer Jugend gerecht werden, die man nicht einmal genau kennt?»<sup>22</sup> formelhaft darauf, dass die Erwachsenen die junge Generation zu wenig kennen und zu wenig über sie wissen. Solchen rhetorischen Fragen war ein unausgesprochener Imperativ immanent, die Gründe dieses «Andersseins»<sup>23</sup> der Jugend zu untersuchen. Der diskursive Wandel bezüglich Jugend schuf also eine Basis für Forderungen nach besseren Informationen zu Jugend und neuen jugendpolitischen Institutionen.

## Die UNESCO-Kommission und die SAJV fordern eine Jugendpolitik

Die Nationale Schweizerische UNESCO-Kommission war eine der ersten Institutionen, welche eine breite gesellschaftlich-politische Auseinandersetzung mit Jugend sowie eine Untersuchung zu Jugend forderten, eine umfassende Jugendpolitik propagierten und in diesem Prozess in der Folge grosse Deutungsmacht erhielten. Die UNESCO-Kommission wurde 1949 nach dem Beitritt der Schweiz zur UNESCO vom Bundesrat als ausserparlamentarische Kommission geschaffen.<sup>24</sup> Sie bestand aus verschiedenen Sektionen, darunter seit 1955 auch die Sektion Jugend. Diese richtete ihre Bestrebungen auf die gesamte Schweizer Jugend und verstand sich darin als Pionierin. Als einzige Institution kümmerte sie sich um Probleme, «die aus der modernen Entwicklung unserer Zeit erwachsen und weder unseren Behörden, noch unserer Bevölkerung bewusst sind».<sup>25</sup> Seit ihrer Gründung wies die Sektion Jugend wiederholt darauf hin, dass das Wissen über

20 Foucault, Michel 1997, S. 74. Vgl. hierzu auch Landwehr, Achim 2008, S. 107; Requate, Jörg 1999, S. 9.

21 Vgl. hierzu Siegfried, Detlef 2006, S. 280 f.

22 «Zürich – Deine Jugend. Die Stadtväter kennen ihre Kinder nicht», Die Tat, 26. Januar 1971.

23 «Versagende Jugend?», Landbote, 21. August 1963.

24 Protokoll UNESCO-Kommission, Sektion Jugend, 20. November 1970, BAR E9500.1#1982/67#21\*.

25 UNESCO-Kommission, internes Dokument «Jugendfragen im Lichte der Schweizerischen UNESCO-Kommission», um 1967, BAR E9500.1#1979/4#106\*.

Jugendliche in der Schweiz gering sei: «Wohl befassen sich die verschiedensten Institutionen und Einrichtungen mit den <Schulentlassenen>. Was wissen wir aber wirklich von diesem Jugendlichen, der in einer ganz anderen Zeit steht, als die Jugendzeit der meisten Betreuer dieser Jugend»,<sup>26</sup> so lautete eine Suggestivfrage in einem programmatischen Papier zur Arbeitsperiode 1955–1957.

Die Sektion Jugend forderte deshalb mehrfach die Erforschung «der Probleme um die heute heranwachsende Jugend», welche sie als «sehr dringend»<sup>27</sup> beurteilte. Weiter forderte sie die Schaffung einer umfassenden Jugendpolitik auf Bundesebene nach dem Vorbild anderer Länder, wie zum Beispiel der BRD, wo seit 1957 das Bundesministerium für Familien- und Jugendfragen existierte und der «Bundesjugendplan»<sup>28</sup> seit 1950 Kredite für die ausserschulische Jugendarbeit vergab. Konkret sollten die bestehenden jugendpolitischen Institutionen und Praktiken auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene koordiniert und dem Bund in diesem Bereich mehr Kompetenzen übertragen werden.<sup>29</sup>

Neben der UNESCO-Kommission verwies auch die SAJV schon länger auf ein Defizit im Wissen über Jugend. Ihre Forderung, mehr Informationen über die jungen Schweizerinnen und Schweizer zu beschaffen, war unter anderem mit dem Wunsch verknüpft, Subventionen vom Bund zu erhalten. Bis 1972, als das EDI erstmals einen Kredit an die Jugendverbände sprach, finanzierte sich die SAJV nämlich mehrheitlich über ihre Mitgliederbeiträge. Vereinzelt erhielt sie auch Geld über Schenkungen und Beiträge von Stiftungen.<sup>30</sup> Ab Mitte der 1950er-Jahre unternahm die UNESCO-Kommission zusammen mit der SAJV verschiedene Anläufe für eine Jugendstudie. Es gab mehrere Projektentwürfe, die aber alle aufgrund fehlender finanzieller Mittel und personeller Schwierigkeiten scheiterten.<sup>31</sup>

Entscheidende Impulse dafür, dass 1967 eine Jugendstudie zustande kam, kamen aus einem supranationalen Umfeld. Die UNESCO-Kommission hatte

26 UNESCO-Kommission, Sektion IV, Programm-Vorschlag, um 1955, BAR E9500.1#1970/222#115\*.

27 Ebd.

28 Diese wurden 1994 umbenannt in «Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend» und «Kinder- und Jugendplan des Bundes».

29 UNESCO-Kommission, Sektion Jugend, Arbeitspapier, 1. Dezember 1961, BAR E9500.1#1974/54#154\*; vgl. UNESCO-Kommission, Sektion IV, Programm-Vorschlag, um 1955, BAR E9500.1#1970/222#115\*. Protokoll UNESCO-Kommission, Sektion Jugend, 28. Oktober 1969, BAR E9500.1#1982/67#21\*.

30 SAJV, Leiterkonferenz, 22./23. März 1969, BAR E9500.1#1982/67#126\*; vgl. Schudel, Jan 2005, S. 44.

31 Protokoll UNESCO-Kommission, Sektion Jugend, 24. November 1958, BAR E9500.1#1970/223#123\*; Brief von Albert Rotach an Toni Portmann vom 9. Januar 1959, in: Protokoll UNESCO-Kommission, Sektion Jugend, 24. November 1958, BAR E9500.1#1970/223#123\*.

in ihrer Funktion als Bindeglied zwischen transnationalem und nationalstaatlichem Raum Einblick in die im Umfeld der UNESCO schon länger geführten Jugenddebatten. In diesem Umfeld schärfte sie ihr Problembewusstsein und konkretisierte den Plan einer Jugendstudie.<sup>32</sup> Besondere Bedeutung kam hierbei der internationalen Jugendkonferenz der UNESCO in Grenoble, Frankreich, zu. Vom 23. August bis 1. September 1964 trafen sich dort 72 Delegierte der UNESCO-Mitgliedstaaten, Vertreter internationaler Organisationen und Nichtregierungsorganisationen, darunter auch viele Jugendorganisationen, zur ersten Weltjugendkonferenz der UNESCO.<sup>33</sup> Im Mittelpunkt der Diskussionen standen die Auswirkungen des gesellschaftlichen Wandels auf Jugendliche. Die Delegierten kamen zum Schluss, dass insbesondere Veränderungen in Wissenschaft und Technik weltweit eine regelrechte Revolution ausgelöst hätten und diese auch die Bedingungen des Aufwachsens stark prägten. Der schweizerische Delegierte, Albert Rotach, fasste im Schlussbericht zur Konferenz zusammen, «que la jeunesse d'aujourd'hui est très différente de celle d'hier, que le monde est confronté avec une jeunesse nouvelle, à traits nouveaux, qui exigent d'être plus profondément considérés, étudiés et appréciés».<sup>34</sup> Jugendliche, so wurde festgehalten, müssten sich an eine neue Welt anpassen, ohne auf die Erfahrungen und Kenntnisse der Eltern zählen zu können.<sup>35</sup> So würden die Schulbildung und die Erziehung in der Familie nicht mehr ausreichen, um die Jugendlichen auf die sich schnell wandelnde Welt vorzubereiten. Wichtige Forderungen der Weltjugendkonferenz an die Mitgliedstaaten der UNESCO waren deshalb, Jugendlichen grössere Beachtung zu schenken, Jugendfragen zu untersuchen, die ausserschulische Bildung Jugendlicher und die Entwicklung nationaler Jugendpolitiken voranzutreiben.<sup>36</sup>

Die drei Schweizer Delegierten verfolgten die in Grenoble geführten Debatten mit grossem Interesse und verstanden die verabschiedeten Resolutionen als Bestärkung der Bestrebungen der UNESCO-Kommission. Die Konferenz habe jugendpolitische Defizite der Schweiz aufgezeigt: Während andernorts die existierenden Probleme mit «Elan» angepackt würden, herrsche in der Schweiz diesbezüglich «Kleinlichkeit».<sup>37</sup> In der Folge war die Konferenz ein

32 Protokoll UNESCO-Kommission, verschiedene Sektionen, 24. Juni 1961, BAR E9500.1# 1974/54#157\*.

33 Bericht Studiengruppe EDI 1973, S. 33.

34 Rotach, Albert 1964, S. 9.

35 Ebd., S. 8.

36 Ebd., S. 40; Maheu, René, in: Rotach 1964, Annex I, S. 1; Protokoll UNESCO-Kommission, Sektion Jugend, 20. November 1970, BAR E9500.1#1982/67#21\*. Vgl. hierzu auch Timm, Helga 1964, S. 478.

37 Protokoll UNESCO-Kommission, Sektion Jugend, 21. Oktober 1964, BAR E9500.1# 1978/34#286\*.



von der UNESCO-Kommission regelmässig bemühter Referenzpunkt, um ihren Anliegen Gehör zu verschaffen. Mit Rekurs auf die verabschiedeten Resolutionen und auf Länder, in denen schon früher zu Jugend geforscht wurde und bereits staatliche Jugendministerien und -politiken existierten, machte die UNESCO-Kommission auf die Dringlichkeit einer Untersuchung der Jugend und der öffentlichen Unterstützung der ausserschulischen Bildung aufmerksam.<sup>38</sup> Auch die SAJV bezog sich in ihren Forderungen nach finanzieller Unterstützung und nach einer Studie zur ausserschulischen Jugendarbeit fortan auf die von der internationalen Staatengemeinschaft in Grenoble verabschiedeten Resolutionen.<sup>39</sup>

Die internationale Konferenz in Grenoble war rund drei Jahre her, als sich das EDI 1967 bereit erklärte, eine Untersuchung mit einem Beitrag von 15 000 Franken zu unterstützen. Die SAJV steuerte 5000 Franken und die Pro Juventute zu einem späteren Zeitpunkt 2000 Franken bei.<sup>40</sup> Die daraufhin von den jungen Genfer Soziologen Pierre Arnold, Michel Bassand, Bernard Crettaz und Jean Kellerhals angefertigte Studie «Jugend und Gesellschaft. Wegzeichen zu einer Jugendpolitik» erschien 1971. Der Hauptteil der Studie präsentierte sich als soziologische Abhandlung zu Jugend und ihrem Status in der Gesellschaft. Die Autoren analysierten beispielsweise die soziodemografische Entwicklung der Schweizer Jugend und den Einfluss von Phänomenen wie der Verstädterung auf die Entstehung einer jugendlichen Teilkultur. Der Anhang enthielt theoretische Modelle einer Jugendpolitik, welche Ziele und Inhalte definierten. Nach Erscheinen der Studie lancierten deren Verfasser und die Sektion Jugend der UNESCO-Kommission Tagungen und Diskussionsrunden zum Thema Jugendpolitik, um eine breite Öffentlichkeit dafür zu gewinnen.

Das Interesse am Thema Jugendpolitik war jedoch bereits vor der Publikation von «Jugend und Gesellschaft» durch Ereignisse verstärkt worden, die beim Start der Studie noch niemand hatte vorhersehen können. Als 1968 Jugendliche weltweit durch Proteste für Aufsehen sorgten, erhielten die jahrelangen Forderungen der SAJV und der UNESCO-Kommission definitiv auch für Politiker und Behördenmitglieder aller politischen Ebenen eine neue Dringlichkeit.

38 Ebd.; Arnold, Pierre/Bassand, Michel/Crettaz, Bernard/Kellerhals, Jean 1971, S. 7.

39 Schudel, Jan 2006, S. 20.

40 Protokoll UNESCO-Kommission, Sektion Jugend, und Vorstand SAJV, 22. Juni 1967, BAR E9500.1#1979/4#23\*.

## 1968 als Katalysator

Wie bereits gezeigt wurde, wandelte sich im Laufe der 1960er-Jahre die öffentliche Wahrnehmung von Jugend. In diesem Zusammenhang ertönten zuweilen auch Forderungen nach Untersuchungen zu Jugend und nach neuen jugendpolitischen Strukturen. Es waren vorerst aber primär einzelne Interessengruppen und Akteure wie die SAJV und die UNESCO-Kommission, welche auf Handlungsbedarf aufmerksam machten, eine Untersuchung zu Jugend und eine umfassende Jugendpolitik forderten. Auf der Ebene der Gemeinden, der Kantone und des Bundes fanden diese Bestrebungen hingegen wenig Beachtung. Dies änderte sich Ende der 1960er-Jahre, als Jugendliche demonstrierend und protestierend auf die Strasse gingen. Mit neuen Protestformen und provokativen Aktionen forderten sie gesellschaftliche Reformen und einen grundsätzlichen Wandel des Gesellschaftssystems und der hergebrachten Wertordnungen. Sie sagten dem «Establishment» und traditionellen Autoritäten den Kampf an und lieferten sich auf der Strasse gewalttätige Auseinandersetzungen mit Ordnungshütern. In vielen Ländern gilt das Jahr 1968 als Höhepunkt dieser Unruhen, weshalb sich «1968» als Chiffre für diese Ereignisse durchgesetzt hat.<sup>41</sup>

In der Schweiz fanden die «68er-Unruhen» ihren Höhepunkt am Wochenende des 29. und 30. Juni 1968. Anlässlich einer Demonstration für ein autonomes Jugendzentrum trafen in der Zürcher Innenstadt über tausend Jugendliche auf etwa 400 Polizisten und lieferten sich Strassenschlachten, die als «Globuskrawall» ins kollektive Gedächtnis eingingen. Die gewalttätigen Zusammenstösse zwischen der Stadtpolizei und den Demonstrierenden überraschten und schockierten die Öffentlichkeit. Nicht nur die Szenen der Gewalt, sondern auch die Anliegen der jugendlichen Aktivistinnen und Aktivisten irritierten und verunsicherten einen Grossteil der Bevölkerung.<sup>42</sup> Die unter der Oberfläche schon länger latent brodelnden Ängste vor einem Generationenkonflikt und die diffuse Wahrnehmung einer «Krise der Jugend» schienen sich durch diese Vorkommnisse zu bestätigen. Auch Politiker und Behörden wurden von den Ereignissen überrascht.<sup>43</sup> In diesem aufgeheizten Klima sollten sie nun schnell Strategien und Lösungen zur Hand haben und in einem Politikfeld Handlungsfähigkeit an den Tag legen, das lange Zeit wenig Beachtung erfahren hatte oder gar nicht direkt in ihren Tätigkeitsbereich gehörte.

Insbesondere in Zürich hatte «1968» schnelle und unmittelbare politische Konsequenzen. Schockierte und besorgte Mitbürger/-innen und Medien-

41 Sievers, Rudolf 2004, S. 10.

42 Linke, Angelika/Tanner, Jakob 2006, S. 14. Linke, Angelika/Scharloth, Joachim 2008, S. 7; Bühler, Rahel 2008, S. 65.

43 Protokoll Studiengruppe EDI, 21. August 1972, BAR E3001B#1982/40#271\*.

schaffende verlangten von Politikern und Behörden sofortige Massnahmen und, je nach politisch-ideologischem Standpunkt, ein hartes Durchgreifen entweder mit den Demonstrierenden oder mit den Polizisten.<sup>44</sup> Nebst diesen Forderungen nach kurzfristigen Massnahmen ertönte auch der Ruf nach einer grundsätzlichen Aufarbeitung der Gründe, die zu den Ausschreitungen geführt hatten. Für eine solche Vorgehensweise machten sich insbesondere die Urheber des «Zürcher Manifests» stark. Das Manifest war von 21 renommierten Künstlern, Intellektuellen und Wissenschaftlern ausgearbeitet worden, die mit ihrer Unterschrift zur Besinnung und zum öffentlichen Dialog aufrufen wollten. Das «Zürcher Manifest» enthielt neben verschiedenen Forderungen wie etwa derjenigen nach einem Diskussionsforum für Jung und Alt und dem Verzicht auf Sanktionen gegen die Jugendlichen auch den Appell, unverzüglich eine wissenschaftliche Arbeitsgruppe einzusetzen, um die «tieferen Ursachen des Konflikts zu erforschen und praktische Vorschläge auszuarbeiten».<sup>45</sup> Diese öffentlichen Reaktionen setzten Behörden und Politiker unter Druck, Stellung zu beziehen und gemeinsam und über die Parteigrenzen hinweg nach Lösungen zu suchen.<sup>46</sup>

Am 18. Juli, knapp drei Wochen nach dem «Globuskrawall», beschloss der Stadtrat deshalb, sich zu den Hintergründen der Ereignisse durch eine externe, ausserhalb der Verwaltung stehende Kommission für Jugendfragen beraten zu lassen.<sup>47</sup> Die Externe Studienkommission für Jugendfragen, wie das Gremium genannt wurde, sollte einerseits die Forderungen der Zürcher Demonstranten nach einem autonomen Jugendzentrum behandeln. Andererseits sollte sie, wie verschiedentlich gefordert, den Hintergründen der Jugendunruhen nachgehen und dem Stadtrat Vorschläge machen, wie die Behörden zur Lösung der «Probleme der heutigen Jugend»<sup>48</sup> beitragen könnten.<sup>49</sup>

Die Externe Studienkommission schlug dem Stadtrat eine wissenschaftliche Untersuchung zum Thema «Unrast der Jugend unter besonderer Berücksichtigung politischer Einstellungen und Verhaltensweisen» vor.<sup>50</sup> Mit «Un-

44 Stutz, Ursula 2008, S. 47.

45 «Zürcher Manifest», Volksrecht, 5. Juli 1968.

46 Auszug aus Protokoll Stadtrat Zürich, 21. August 1969, Nr. 2569, StadtAZH, V.B.a.39.

47 Brief Stadtpräsident Widmer an Stadtrat Zürich, 2. Dezember 1971, StadtAZH, V.B.c.64:13.3.

48 Auszug aus Protokoll Stadtrat Zürich, 3. Juli 1969, Nr. 2140, StadtAZH, V.B.a.39.

49 Auszug aus Protokoll Stadtrat Zürich, 6. Februar 1969, Nr. 353; 18. Juli 1968, Nr. 2276; 21. August 1969, Nr. 2569; StadtAZH, V.B.a.39; Stadtrat Zürich, Erklärung zu den Jugendproblemen, 11. Dezember 1968, StadtAZH, V.B.c.64:13.3; Protokoll Externe Studienkommission für Jugendfragen, 14. August 1968; StadtAZH, V.B.a.39. Zum genauen Ablauf vgl. Brief Staub, Externe Studienkommission für Jugendfragen an Stadtrat Zürich, 4. Juni 1969, StadtAZH, V.B.a.39.

50 Brief Externe Studienkommission für Jugendfragen an Stadtrat Zürich, 25. November 1968, StadtAZH, V.B.a.39.

rast» war in erster Linie die «allgemeine Unsicherheit und Unzufriedenheit der Generation der <unter 30jährigen> mit den gegenwärtigen Zuständen»<sup>51</sup> gemeint. Somit wurde ein Bereich ausgewählt, der zwar eng an «1968» anschloss, jedoch über die unmittelbaren Ereignisse vom Juni 1968 und auch über die Stadt Zürich hinausging. Die Externe Studienkommission schlug dem Stadtrat vor, ein interdisziplinäres Team von Professoren der Universität Zürich mit der Untersuchung zu beauftragen. Neben dem Soziologen Peter Heintz selbst waren dies der Psychologe Ulrich Moser, der Volkskundler Alfred Niederer und der Pädagoge Konrad Widmer.<sup>52</sup> Sie betrauten wiederum junge Mitarbeiter mit der Erarbeitung der Studien. Das Endergebnis waren eine soziologische, eine volkswissenschaftliche,<sup>53</sup> eine pädagogisch-sozialpsychologische<sup>54</sup> und eine psychologische<sup>55</sup> Studie, die alle den Haupttitel «Zur Unrast der Jugend» trugen. Die soziologische Studie von Robert Blancpain und Erich Häuselmann erschien 1974 und galt als Hauptstudie.<sup>56</sup>

Nach 1968 entstanden auch in verschiedenen anderen Gemeinden und Kantonen Jugendkommissionen und Expertengruppen, welche Jugendstudien und -berichte sowie jugendpolitische Modelle erarbeiteten. Zu erwähnen sind Studien in den Kantonen Obwalden,<sup>57</sup> Zug<sup>58</sup> sowie in den Städten Bern<sup>59</sup> und Luzern.<sup>60</sup>

Die Ausstrahlung der Ereignisse um «1968» war auf Bundesebene weniger unmittelbar als in Zürich, wo der «Globuskrawall» direkten Handlungsdruck auf die politischen Entscheidungsträger ausübte. Zwar hatte der Bund die Studie «Jugend und Gesellschaft» mitfinanziert, er hatte selbst aber keine direkten Schritte unternommen, um Jugend zu erforschen oder jugendpolitische Massnahmen einzuleiten. Dies ist primär damit zu erklären, dass Jugend, wie bereits ausgeführt, (noch) kaum in der Zuständigkeit des Bundes lag. Dennoch zeitigten die Ereignisse um «1968» mit einiger zeitlicher Verspätung auch

51 Auszug aus Protokoll Stadtrat Zürich, 21. August 1969, Nr. 2569, StadtAZH, V.B.a.39; Brief Externe Studienkommission für Jugendfragen an Stadtrat Zürich, 25. November 1968, StadtAZH, V.B.a.39.

52 Brief Externe Studienkommission für Jugendfragen an Stadtrat Zürich, 25. November 1968, StadtAZH, V.B.a.39; Protokoll Externe Studienkommission für Jugendfragen, 7. November 1968, StadtAZH, V.B.a.39.

53 Bautz, Rudolf 1975.

54 Casparis, Claudio 1975.

55 Ambühl, Hansruedi 1976.

56 Blancpain, Robert/Häuselmann, Erich 1974.

57 Obwaldner Studienkommission für Jugendfragen, Bericht und Antrag an den Regierungsrat, 3. Mai 1972, BAR E3001B#1980/53#519\*.

58 Fritschi, Werner/Wettstein, Urs 1979.

59 Arbeitsgruppe Jugend 1973.

60 Stadträtliche Kommission «Arbeitsgruppe aktive Jugendhilfe» 1979.

auf Bundesebene grosse Wirkung. Zunächst waren es einzelne Politiker und wiederum Interessenverbände, welche anlässlich der Jugendunruhen Handlungsbedarf geltend machten, auf fehlendes Wissen über Jugend hinwiesen und bereits früher gestellte Forderungen wieder aufnahmen. Ab 1968 stieg die Zahl der parlamentarischen Vorstösse, welche auf Generationenkonflikte verwiesen, die Beziehungen zwischen der jungen Generation und dem Staat thematisierten oder grössere finanzielle Mittel für die Jugendarbeit forderten.

Dazu zählt beispielsweise das Postulat des Luzerner FDP-Nationalrats Hans Rudolf Meyer vom Juni 1969. Dieser zeigte sich beunruhigt von der seiner Meinung nach zunehmend revolutionären Haltung der jungen Generation. In seinem Postulat forderte er, die Beziehungen zwischen der Jugend und dem Staat beziehungsweise den Behörden zu verbessern.<sup>61</sup> Weiter zu erwähnen sind zwei parlamentarische Vorstösse aus den Federn der Nationalräte Alfred Rasser und Fritz Tanner vom Landesring der Unabhängigen (LdU).<sup>62</sup> Im Oktober 1968 forderte Rasser den Bundesrat in einem Postulat dazu auf, die «Struktur der politisch interessierten und agierenden Jugend» zu untersuchen, «darüber Bericht zu erstatten und Vorschläge zu unterbreiten, in welcher Form mit dieser Jugend am besten ins Gespräch zu kommen ist».<sup>63</sup> Zur Klärung dieser Fragen empfahl er die Gründung einer Expertenkommission.<sup>64</sup> Sein Parteikollege Tanner forderte nur zwei Monate danach den Bundesrat in einer Motion auf, «im Sinne einer Grundlagenforschung einen umfassenden Sozialbericht über die Jugend unseres Landes»<sup>65</sup> in Auftrag zu geben. Tanner erwartete in Zukunft eine «in der Geschichte der Menschheit bisher nie dagewesene Auseinandersetzung zwischen Alt und Jung».<sup>66</sup> Er schlug deshalb vor, erstens «die Beziehung der ausserparlamentarischen Opposition zum sogenannten Establishment» zu untersuchen und zweitens «ganz grundsätzlich das Verhältnis der Gesamtjugend: 1. Zum Staat, zu seinen Institutionen, zur Politik und zur Armee; 2. Zur Sexualität; 3. Zu Ehe, Familie, Schule und Kirche; 4. Zu Bildung und Beruf; 5. Zur Freizeit (Konsumgütergesellschaft – die «Geschäfte der Jugend»)».<sup>67</sup>

61 APS 1970, S. 177; Bericht Studiengruppe EDI 1973, S. 38; Protokoll UNESCO-Kommission, Sektion Jugend, 28. Januar 1972, BAR E3001B#1982/40#271\*.

62 Vgl. Protokoll UNESCO-Kommission, Sektion Jugend, 28. Januar 1972, BAR E3001B#1982/40#271\*.

63 Zitiert in Bericht Studiengruppe EDI 1973, S. 36.

64 Zitiert ebd.

65 Kopie Motion Tanner, 17. Dezember 1968, in: Protokoll UNESCO-Kommission, Sektion Jugend, 3. Juni 1970, BAR E9500.1#1982/67#21\*.

66 Kopie Motion Tanner, in: Notiz an Monsieur Hummel von Unbekannt, 18. Juni 1970, BAR E9500.1#1982/67#126\*.

67 Kopie Motion Tanner, 17. Dezember 1968, in: Protokoll UNESCO-Kommission, Sektion Jugend, 3. Juni 1970, BAR E9500.1#1982/67#21\*.

Diese Themenwahl zeigt, dass Tanner eine umfassende Untersuchung im Sinn hatte, die über die Jugendunruhen von 1968 hinausgehen und Jugend aus ganz unterschiedlichen Perspektiven betrachten sollte und zudem die politischen Auseinandersetzungen mit der Generationenfrage verschränkte. In diese Richtung weist auch sein Vorschlag, den Bericht von Wissenschaftern unterschiedlicher Disziplinen wie der Soziologie, der Pädagogik, der Psychologie, der Medizin und der Rechtswissenschaft erarbeiten zu lassen. Eine solche Vorgehensweise sollte es dem Parlament gemäss Tanner ermöglichen, «den geistigen und sozialen Standort der jungen Generation gesamthaft und gesamtschweizerisch genauer zu kennen».<sup>68</sup> Das Postulat von Rasser wurde an den Bundesrat überwiesen, die Motion von Tanner hingegen mit dem Verweis auf die bereits entstehende Untersuchung «Jugend und Gesellschaft» abgewiesen. Der Bundesrat hatte vorgeschlagen, die Motion in ein Postulat umzuwandeln, das einen schwächeren und weniger verbindlichen parlamentarischen Vorstoss darstellt, was Tanner jedoch abgelehnt hatte.<sup>69</sup> Sowohl das Parlament als auch Bundesrat Hans Peter Tschudi anerkannten aber, dass die beiden LdU-Politiker ein wichtiges Thema aufgeworfen hätten und dass die «Gründe für die vielerorts feststellbare Unruhe und teilweise sogar Missstimmung unter der Jugend»<sup>70</sup> abgeklärt werden müssten.

Der eigentliche Auslöser für das Aktivwerden des Bundesrates waren schliesslich ein Postulat des Genfer FDP-Ständerats Alfred Borel vom 6. Oktober 1970 sowie eine Eingabe der SAJV an den Bundesrat. Im September 1970 wandte sich diese mit der Frage an den Bundesrat und an die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, inwiefern der Bund bereit sei, die ausser-schulische Jugendarbeit der Jugendverbände zu fördern, mitzufinanzieren oder zu diesem Zweck allenfalls eine Ergänzung der Bundesverfassung in Angriff zu nehmen.<sup>71</sup> Weiter trug sie die Bitte an den Bundesrat heran, mit den Kantonen und Gemeinden einen Plan zur Finanzierung der ausserschulischen Jugendarbeit zu erarbeiten.<sup>72</sup> Bis diese Massnahmen greifen würden, ersuchte die SAJV den Bund um eine «Soforthilfe» von jährlich 450 000 Franken.<sup>73</sup> Alfred Borel schloss an diese Forderungen an und verlangte vom Bundesrat seinerseits Subventionen für die Jugendorganisationen und die Einsetzung einer Experten-

68 Ebd.

69 Bericht Studiengruppe EDI 1973, S. 37; «Eidgenössische Räte: Die letzte Sitzung der Märzsession», NZZ, Nr. 180, 21. März 1969.

70 Kopie Motion Tanner, in: Notiz an Monsieur Hummel von Unbekannt, 18. Juni 1970, BAR E9500.1#1982/67#126\*.

71 Bericht Studiengruppe EDI 1973, S. 39; vgl. Schudel, Jan 2006, S. 22.

72 Bericht Studiengruppe EDI 1973, S. 39.

73 Ebd., S. 38 f.

kommission, um eine Jugendpolitik umzusetzen.<sup>74</sup> Diese Interventionen sowie weitere Voten in den eidgenössischen Räten von Parlamentariern unterschiedlicher politischer Ausrichtung sind ein Hinweis darauf, dass sich ab 1968 auch auf Bundesebene ein Konsens zwischen Politikern herausbildete, dass Jugendliche, ihre Probleme und ihr Verhältnis zum Staat und zur Gesellschaft untersucht werden müssten. Mit dem französischen Soziologen Pierre Bourdieu gesprochen, war «1968» ein «kritisches Ereignis»,<sup>75</sup> das auch auf der Ebene des Bundes die Wahrnehmung unterschiedlicher Akteure synchronisierte und diesen schliesslich gemeinsames Handeln und die Schaffung einer Jugendpolitik ermöglichte.

Am 28. Oktober 1971 ernannte Bundesrat Hans Peter Tschudi eine Studiengruppe des EDI für Fragen einer schweizerischen Jugendpolitik mit zehn Mitgliedern.<sup>76</sup> Die Leitung der Studiengruppe hatte Theodor Gut, FDP-Nationalrat, Verleger und Chefredaktor der «Zürichsee-Zeitung» aus Stäfa, Zürich. Weitere Mitglieder waren Vertreter der Behörden, darunter etwa Walter Gut, Erziehungsdirektor des Kantons Luzern und Vertreter der Kantonalen Erziehungsdirektorenkonferenz, und Emilie Lieberherr, Sozialvorsteherin der Stadt Zürich. Auch Mitglieder der SAJV und der UNESCO-Kommission waren in der Studiengruppe vertreten.<sup>77</sup> Weiter hatten darin Medienschaffende Einsitz und mit dem Genfer Soziologen und Mitautor der Studie «Jugend und Gesellschaft» Bernard Crettaz auch ein Vertreter der Wissenschaft.<sup>78</sup>

Die Studiengruppe kam am 18. Januar 1972 zu einer ersten Sitzung zusammen und sollte während eines Jahres bestehen.<sup>79</sup> Sie sollte gemäss der Verfügung des EDI abklären, «auf welche Weise in unserem Lande eine systematische

74 Postulat Borel, Unterstützung der Jugendorganisationen. Vgl. Protokoll Studiengruppe EDI, 21. und 22. August 1972, BAR E3001B#1982/40#271\*; Postulat Borel, AB, 3. März 1971; vgl. Schudel, Jan 2006, S. 22.

75 Bourdieu, Pierre 1992, S. 258, 283, 287.

76 Protokoll UNESCO-Kommission, Sektion Jugend, 26. Oktober 1971, BAR E9500.1#1984/85#13\*; Protokoll Studiengruppe EDI, 21. August 1972, BAR E3001B#1982/40#271\*. Vgl. dazu Bericht EDI an Bundesrat «Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens», 16. März 1976, BAR E3802#1983/111#250\*.

77 Protokoll UNESCO-Kommission, Sektion Jugend, 28. Januar 1972, BAR E3001B#1982/40#271\*.

78 Vgl. Protokoll UNESCO-Kommission, Sektion Jugend, 28. Januar 1972, BAR E3001B#1982/40#271\*; Brief Mugglin, Studiengruppe EDI, an Sektion Jugend und Arbeitsgruppe Savoy, 25. August 1972, BAR E9500.1#1984/85#13\*.

79 Protokoll UNESCO-Kommission, Sektion Jugend, 26. Oktober 1971, BAR E9500.1#1984/85#13\*; Studiengruppe EDI, 21. August 1972, BAR E3001B#1982/40#271\*; Bericht EDI an Bundesrat «Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens», 16. März 1976, BAR E3802#1983/111#250\*.

Jugendpolitik in die Wege geleitet werden kann».<sup>80</sup> Ihre Vorschläge fasste sie im Schlussbericht «Ueberlegungen und Vorschläge zu einer schweizerischen Jugendpolitik» zusammen, den sie im Juli 1973 dem EDI vorlegte. Der Jugendbericht enthielt einen ersten, analytischen Teil, in dem der Jugendbegriff definiert und Aspekte des «Jugendproblems» erläutert wurden. Der zweite Teil des Berichts enthielt konkrete Vorschläge, wie eine Jugendpolitik auf Bundesebene umgesetzt werden könnte.<sup>81</sup>

Das EDI leitete mit der Veröffentlichung des Berichts im September 1973 das Vernehmlassungsverfahren ein, an dem eine grosse Anzahl Kantone, Parteien, Jugendverbände wie auch weitere interessierte Kreise teilnahmen. Damit war die jugendpolitische Debatte definitiv in einer breiten gesellschaftlichen Öffentlichkeit angekommen. Doch bereits während der Erarbeitung des Berichts hatte die Studiengruppe des EDI für Fragen einer schweizerischen Jugendpolitik die Diskussion für ein breiteres Publikum geöffnet. Sie hatte ihre jugendpolitischen Vorschläge mit Politikern, Wissenschaftern, Intellektuellen und Vertretern der Jugendverbände diskutiert. Schliesslich beteiligten sich vor und während der Vernehmlassung auch die Massenmedien an diesem Meinungsbildungsprozess. Sie hatten bereits die Erarbeitung des Jugendberichts mit Interesse verfolgt und seine Publikation löste eine noch umfangreichere mediale Berichterstattung aus.<sup>82</sup> Der Jugendbericht der Studiengruppe des EDI erhielt schweizweit grosse Aufmerksamkeit und die ersten 10 000 Exemplare waren innert kurzer Zeit vergriffen.<sup>83</sup>

## Eine Kommission und Subventionen für die Jugend

Das EDI hatte von der von Theodor Gut präsierten Studiengruppe vor allem «praktische Ergebnisse»<sup>84</sup> gefordert. Rund ein Viertel ihres Berichts war denn

80 Bericht Studiengruppe EDI 1973, S. 11 f.; Bericht EDI an Bundesrat «Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens», 16. März 1976, BAR E3802#1983/111#250\*.

81 Bericht EDI an Bundesrat «Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens», 16. März 1976, BAR E3802#1983/111#250\*.

82 Vgl. etwa «Jugendpolitik: Von der Diagnose zur Therapie», Basler Nachrichten, 11. September 1973; «Les jeunes Suisses – auront-ils leur «ministre»?», Tribune de Genève, 11. September 1973; «Vorschläge für eine Jugendpolitik», Tages-Anzeiger, 11. September 1973; «Jugendgerechte Gesamtpolitik», NZZ, 11. September 1973.

83 «Antenne und Verstärker. Nach der Einsetzung einer Bundes-Jugendkommission», NZZ, 29. Juli 1978.

84 Handnotiz Dübey zu Besprechung mit Perle Bugnion-Secretan, datiert 24. Februar 1967, BAR E3001B#1981/28#408\*; Protokoll UNESCO-Kommission, 27. Februar 1969, BAR E9500.1#1982/67#126\*, S. 3; Protokoll UNESCO-Kommission, Sektion Jugend, 28. Oktober 1969, BAR E9500.1#1982/67#21\*, S. 2. Auch die UNESCO-Kommission forderte



auch den «zu ergreifenden Massnahmen» auf Bundesebene gewidmet.<sup>85</sup> Die zentrale Empfehlung der Studiengruppe des EDI für Fragen einer schweizerischen Jugendpolitik war die Ernennung eines Delegierten für Jugendfragen, angegliedert beim EDI, dem eine beratende Kommission zur Seite gestellt werden sollte.<sup>86</sup>

Dieser Vorschlag stiess im Vernehmlassungsverfahren auf grosse Kritik. Rund die Hälfte der angehörten Organisationen und Institutionen, darunter die meisten Kantone, Parteien und die Arbeitgeberorganisationen, sprachen sich dezidiert gegen einen Jugenddelegierten aus.<sup>87</sup> Auch in den Medien wurde der Vorschlag kritisiert. Das «St. Galler Tagblatt» etwa bezeichnete einen solchen «Jugendvogt» als «an Lächerlichkeit nicht mehr zu überbietenden Vorschlag».<sup>88</sup> Die Einwände gegen den Delegierten kreisten erstens um das Argument, dass die Ernennung einer Persönlichkeit, zu der sowohl die Jugendlichen wie auch die restliche Bevölkerung Vertrauen fassen müssten, unmöglich sei. Zweitens könne ein solcher Delegierter leicht zum Spielball von Interessen und Parteien werden oder zu viel politische Macht auf sich vereinen.<sup>89</sup> Ein dritter Einwand lautete, dass dem «Jugendproblem» mit der Schaffung eines solchen Postens unverhältnismässig grosses Gewicht beigemessen und eine Bevölkerungsgruppe bevorzugt würde.<sup>90</sup> Vor allem die Kantone machten zudem föderalistische Argumente gegen den Delegierten geltend.

Der Bundesrat reagierte auf diese Kritik, indem er im April 1976 das EDI beauftragte, anstelle eines Delegierten eine ständige ausserparlamentarische Kommission für Jugendfragen ins Leben zu rufen. Zwei Jahre später wurde die Eidgenössische Kommission für Jugendfragen (EKJ) von Hans Hürlimann,

immer wieder praktische Vorschläge und Massnahmen, vgl. Überlegungen zu Projektentwurf von Bassand/Crettaz: «La nécessité d'aboutir à un rapport permettant une réelle action», Dokument «Projet de recherche sur la jeunesse suisse et l'éducation extrascolaire», 18. Mai 1967, BAR E9500.1#1979/4#23\*, S. 2.

85 Bericht Studiengruppe EDI 1973, S. 60.

86 Ebd., S. 64 f.

87 Bericht EDI an Bundesrat «Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens», 16. März 1976, BAR E3802#1983/111#250\*.

88 «Das Alibi der Ratlosigkeit», St. Galler Tagblatt, 11. September 1973. Der Ausdruck «Jugendvogt» referiert auf die sogenannte Schulvogt-Abstimmung, eine Volksabstimmung von 1882 über einen eidgenössischen Schulsekretär. Als am 4. März 1973 über die Revision des Schulartikels (Art. 27 BV) abgestimmt wurde, war das Thema wieder auf der politischen Agenda.

89 Bericht EDI an Bundesrat «Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens», 16. März 1976, BAR E3802#1983/111#250\*; vgl. auch «Antenne und Verstärker. Nach der Einsetzung einer Bundes-Jugendkommission», NZZ, 29. Juli 1978.

90 Bericht EDI an Bundesrat «Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens», 16. März 1976, BAR E3802#1983/111#250\*; Stellungnahme Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins zum Bericht Studiengruppe EDI, 28. Februar 1974, BAR E3001B#1980/53#518\*; Stellungnahme Regierungsrat Kanton Zürich zum Bericht Studiengruppe EDI, 6. März 1974, BAR E3001B#1980/53#518\*.

dem Nachfolger von Bundesrat Tschudi, eingesetzt. Deren Mitglieder trafen sich im Juni 1978 zu der in der Einleitung erwähnten ersten Sitzung. Die Kommission war als Beratungsorgan für die Behörden und als Kontaktstelle für diejenigen Bundesämter konzipiert, welche sich mit Jugendfragen befassten. Wie bereits erwähnt, gehört es zu ihrem Auftrag, die Lage der Jugendlichen und ihr Verhältnis zur Gesellschaft zu analysieren und ihre Anliegen und Bedürfnisse an den Bundesrat und die Bundesbehörden heranzutragen. Zudem soll sie die Auswirkungen geplanter Beschlüsse des Bundes auf die Jugendlichen prüfen und in deren Namen Stellung dazu beziehen.<sup>91</sup>

Einsitz in der Kommission hatten in erster Linie Personen, welche in irgendeiner Form mit Jugendlichen zu tun hatten, zum Beispiel in der Jugendarbeit, bei der Pro Juventute, als Sekretär eines Jugendverbands, als Lehrer oder als Vertreter einer Jugendbehörde. Weitere Mitglieder waren Vertreter der Medienbranche und Personen aus dem universitär-wissenschaftlichen Umfeld.<sup>92</sup> Präsident wurde der liberale Neuenburger Politiker und damalige Stadtrat Jean Cavadini, der ab November 1979 auch im Nationalrat, ab 1987 im Ständerat politisierte und ab 1981 Neuenburger Erziehungsdirektor war.<sup>93</sup>

Eine weitere Empfehlung des Berichts der Studiengruppe des EDI war die Unterstützung und Förderung der Jugendverbände gewesen. Bereits ab 1972 hatte der Bund einen Kredit von 330 000 Franken pro Jahr für die ausserschulische Jugendarbeit budgetiert.<sup>94</sup> Dieser Betrag ging an die SAJV, welche das Geld nach einem bestimmten Schlüssel an ihre Mitgliederverbände verteilte, und er erhöhte sich in den folgenden Jahren stetig.<sup>95</sup> Auch auf anderen politischen Ebenen waren die öffentlichen Kredite für die ausserschulische Jugendarbeit erhöht worden. Die Stadt Zürich hatte beispielsweise bereits Ende der 1960er-Jahre die jährlichen Beiträge für Jugendorganisationen und Freizeitanlagen erhöht.<sup>96</sup> Weiter hatte Zürich 1976 als erste Schweizer Stadt einen Beauftragten für Jugendfragen ernannt.<sup>97</sup>

91 Bundesrat, Bestellung der Eidgenössischen Kommission für Jugendfragen, Juni 1978, BAR E7001C#1989/59#296\*.

92 Ebd.

93 Auf Cavadini folgte im August 1980 der Genfer Stadtrat Guy-Olivier Segond, vgl. Protokoll EKJ, 4. Dezember 1980, BAR E3010A#1985/8#67\*, S. 2.

94 Arbeitsgruppe Jugend 1973, S. 19.

95 Criblez, Lucien/Graf, Stefan/Spadarotto, Claudio 1987, S. 78; Frossard, Stanislas 2003, S. 7.

96 Vereinigung Ferien und Freizeit, Broschüre «Wesen – Bedeutung – Angebot», SSA, Ar 89.25.1; Erklärung Stadtrat zu den Jugendproblemen vom 11. Dezember 1968, StadtAZH, V.B.c.64:13.3.

97 «Vom Protest zur Anpassung?», Schweizerische Handelszeitung, 16. Juni 1976.

## Ein jugendpolitischer Paradigmenwechsel?

Die für die Studie «Jugend und Gesellschaft» Verantwortlichen und die Studiengruppe des EDI für Fragen einer schweizerischen Jugendpolitik hatten nicht nur auf institutioneller, sondern auch auf inhaltlicher Ebene einen Wandel im Politikfeld Jugend angestrebt. Sie wollten die defizit- und schutzorientierte Fürsorgepolitik, welche vor allem dann intervenierte, wenn das «Wohl» der Jugendlichen gefährdet war, mit partizipativen Politikvorstellungen ergänzen. Jugendliche sollten nicht mehr ausschliesslich als schutzbedürftige und defizitäre Erziehungsobjekte gefasst werden, sondern sie sollten ein Recht auf Mitsprache und Mitbestimmung haben.<sup>98</sup> Die Autoren von «Jugend und Gesellschaft» formulierten als Hauptziel einer Jugendpolitik deshalb die «grösstmögliche Beteiligung der jungen Menschen an den sie betreffenden Entscheidungen und Beschlüssen».<sup>99</sup> Und die Studiengruppe des EDI für Fragen einer schweizerischen Jugendpolitik konzipierte ein jugendpolitisches Modell, in dem die traditionelle «Politik *für* die Jugend» um die Dimensionen Autonomie («Politik *der* Jugend») und Partizipation («Politik *mit* der Jugend») ergänzt wurden.<sup>100</sup>

Die Leitbegriffe der Partizipation und der Autonomie leiteten die Autoren aus den Problemdiagnosen der Studie ab: erstens aus der Erkenntnis, dass Jugendliche ihre Situation nicht mehr individuell, sondern kollektiv lebten, zweitens aus der Feststellung, dass diese Jugendgruppen sozial isoliert seien. Aus diesem Grund müssten die Jugendlichen gesellschaftlich und politisch vermehrt mitsprechen, mitgestalten und mitentscheiden können.<sup>101</sup>

Mit dieser Perspektive nahm die von der Studie «Jugend und Gesellschaft» und der Studiengruppe des EDI für Fragen einer schweizerischen Jugendpolitik konzipierte Jugendpolitik einen grösseren Teil der Jugendlichen in den Blick als die existierenden Institutionen der Jugendhilfepolitik: Sie wandte sich nicht mehr an sogenannte verwahrloste, kriminelle und sozial benachteiligte Jugendliche, sondern an eine Mehrheit «normaler» Jugendlicher und an Jugend als Altersgruppe an sich. Damit wurden die Weichen gestellt, welche

98 Vgl. Bundesamt für Sozialversicherungen 2014, S. 12.

99 Arnold, Pierre/Bassand, Michel/Crettaz, Bernard/Kellerhals, Jean 1971, S. 162.

100 Ganzer Abschnitt Bericht Studiengruppe EDI 1973, S. 42–45.

101 Arnold, Pierre/Bassand, Michel/Crettaz, Bernard/Kellerhals, Jean 1971, S. 161. In der Feststellung eines Generationenproblems orientierten sich die Studien vor allem an der Kulturanthropologin Margaret Mead und ihrem 1970 erschienenen Klassiker «Culture and Commitment. A Study of the Generation Gap» (deutsch: «Der Konflikt der Generationen – Jugend ohne Vorbild», 1971). Die Argumentationen zur Entstehung einer jugendlichen Teilkultur lehnten sich hingegen stark an den Soziologen Friedrich H. Tenbruck und seine Publikation «Jugend und Gesellschaft. Soziologische Perspektiven» aus dem Jahr 1962 an.

die Fahrtrichtung der Schweizer Jugendpolitik bis heute bestimmen. Das damals formulierte dreidimensionale Modell einer Jugendpolitik als Förderung, Schutz und Mitwirkung ist noch immer aktuell und zum Beispiel im Auftrag der EKJ festgeschrieben.<sup>102</sup>

Allerdings blieben die partizipativen Prämissen mehrheitlich auf einer theoretisch-ideologischen Ebene, waren doch die Praktiken der Studienverantwortlichen nach wie vor von Strategien der Konfliktvermeidung und einer Haltung bestimmt, die als paternalistisch bezeichnet werden kann. Dies zeigt sich etwa daran, dass Jugendliche an der Entstehung der Studie «Jugend und Gesellschaft» und des Berichts der Studiengruppe des EDI für Fragen einer schweizerischen Jugendpolitik kaum beteiligt waren und sich auch im anschliessenden Meinungsbildungsprozess zu einer Jugendpolitik nur wenig äussern konnten.

Ein solcher Widerspruch ist auch in Bezug auf die jugendpolitischen Empfehlungen der Studienverantwortlichen festzustellen. So sah der Vorschlag eines Delegierten eine erwachsene Person als Fürsprecher der Jugendlichen beim Bundesrat vor, ohne dass sich diese direkt hätten einbringen können. Für den zusätzlichen Vorschlag einer beratenden Kommission hatte die Studiengruppe zudem primär (erwachsene) Vertreter der Jugendverbände im Auge.

Auch die tatsächlichen jugendpolitischen Neuerungen, wie die steigenden Subventionen auf verschiedenen politischen Ebenen, der Jugenddelegierte in der Stadt Zürich und die Gründung der EKJ, perpetuierten mehrheitlich generationelle Hierarchievorstellungen und setzten die Tradition der Jugendhilfepolitik fort. Von diesen Reformen profitierte denn auch hauptsächlich die in Verbänden organisierte Jugend. Insbesondere das neue jugendpolitische Engagement des Bundes bedeutete eine rechtliche und finanzielle Stärkung der ausserschulischen Jugendarbeit und ihrer hauptsächlich Träger, der Jugendverbände, und es festigte tradierte Verbands- und Vereinsstrukturen. So ermöglichten es die finanziellen Zuwendungen des Bundes der SAJV im Jahr 1972 beispielsweise, ein Sekretariat in Bern zu gründen.<sup>103</sup> Später trug die EKJ zusammen mit der SAJV wesentlich dazu bei, dass das Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit und den Jugendurlaub 1991 im Obligationenrecht verankert wurde.<sup>104</sup> In dieser Traditionslinie lässt sich zudem die Gründung der Organisation Jugend und Sport verorten, deren Förderung bereits 1971 in der Bundesverfassung festgeschrieben wurde.<sup>105</sup> 1976

102 Eidgenössische Kommission für Jugendfragen 2000, S. 5; vgl. Bundesamt für Sozialversicherungen 2014, S. 12.

103 Schudel, Jan 2006, S. 24.

104 Criblez, Lucien 2007, S. 842. Vgl. hierzu auch Schudel, Jan 2006, S. 29.

105 Busset, Thomas/Marcacci, Marco 2012, S. 720–722.

erhöhte der Bund die Beiträge an diese Organisation von 12,5 auf 18 Millionen Franken im Jahr.<sup>106</sup>

## Fazit und Ausblick

Der vorliegende Beitrag hat Transformationsprozesse im Politikfeld Jugend untersucht. Dabei wurde erstens deutlich, dass Reformbestrebungen durch Impulse von nicht- und halbstaatlichen Akteuren sowie aus einem transnationalen Umfeld angestossen wurden. Voraussetzung dafür, dass diese Bestrebungen bei Behörden und der Öffentlichkeit Gehör fanden, war ein diskursiver Wandel, in dessen Verlauf Jugend als generationelle Einheit und auffällige Teilkultur in den Blick rückte.

Zweitens kann festgehalten werden, dass das Politikfeld Jugend zwischen 1960 und 1980 sowohl von Umbrüchen wie auch von Kontinuitäten geprägt war. Von einem Wandel von Staatlichkeit kann insofern gesprochen werden, als auf allen politischen Ebenen neue Institutionen entstanden. Neu war insbesondere, dass der Bund in diesem föderalistisch geprägten Bereich zunehmend aktiv wurde. Sichtbarer Ausdruck dieser veränderten Rolle des Bundes war unter anderem die Gründung der EKJ 1978. Nun gab es auf nationaler Ebene ein Organ, das sich explizit mit Jugendlichen befasste. Allerdings führten die EKJ wie auch die weiteren neu geschaffenen staatlichen Institutionen und Instrumente mehrheitlich eine traditionelle Jugendhilfe- und Jugendpflegepolitik weiter.<sup>107</sup> Die jugendpolitischen Reformbestrebungen und die Forderungen nach Partizipation und Autonomie blieben denn auch über die 1970er-Jahre hinaus virulent. Beispielhaft dafür sind Vorstösse zur Herabsetzung des Stimm- und Wahlrechtalters von zwanzig auf achtzehn Jahre. Sie wurden im Laufe der 1970er-Jahre auf allen drei politischen Ebenen von der Legislative oder den Stimmberechtigten stets verworfen. Erst vom Ende der 1970er-Jahre bis 1990 senkten sechzehn Kantone das Stimm- und Wahlrechtsalter auf achtzehn Jahre. 1991 wurde die Herabsetzung auf achtzehn Jahre auch auf Bundesebene beschlossen.<sup>108</sup>

106 «Vom Protest zur Anpassung?», Schweizerische Handels-Zeitung, Nr. 25, 16. Juni 1976.

107 Vgl. Wettstein 1989, S. 86–90.

108 Dies waren die Kantone Schwyz (seit 1833), Jura (1978), Neuenburg (1979), Waadt (1980), Genf (1980), Glarus (1980), Zug (1980), Baselland (1980), Nidwalden (1982), Obwalden (1983), Basel-Stadt (1988), Uri (1989), Bern (1989), Schaffhausen (1990), Zürich (1990) und Tessin (1990), vgl. Schweizerische Bundeskanzlei, Volksabstimmung vom 3. März 1991, Vorlage Nr. 369, [www.admin.ch/ch/d/pore/va/19910303/det369.html](http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/19910303/det369.html), Stand: 14. Mai 2016.

Die Transformationsprozesse, die Ende der 1950er-Jahre im Politikfeld Jugend in Gang gekommen waren, sind noch immer nicht abgeschlossen. So sind viele der damals formulierten Forderungen bis heute aktuell. In einem Grundlagenpapier zur Schweizer Kinder- und Jugendpolitik aus dem Jahr 2000 kritisierte die EKJ beispielsweise, dass sich die Jugendpolitik auf Bildung und Schutz beschränke und eine klare Aufgaben- und Kompetenzabgrenzung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden fehle.<sup>109</sup> Der Prozess, in dem Jugend als generationelle Einheit ins Blickfeld des Staats rückte, weitete sich zudem auf Kinder aus. Ab den 1990er-Jahren wurden zunehmend auch Kinder als eigenständige Bevölkerungsgruppe betrachtet, die besondere Beachtung und Beobachtung verlangt. Im Jahr 2003, 35 Jahre nach der ersten Zusammenkunft der EKJ in Bern, wurde deren Mandat durch einen Beschluss des Bundesrats auf Kinder erweitert und das Gremium in Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen umbenannt.<sup>110</sup>

## Bibliografie

AB	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
APS	Année politique suisse
BAR	Schweizerisches Bundesarchiv
StadtAZH	Stadtarchiv Zürich
SSA	Schweizerisches Sozialarchiv, Zürich

Abels, Heinz: Lebensphase Jugend, in: ders.; Honig, Michael-Sebastian; Saake, Irmhild; Weymann, Ansgar: Lebensphasen. Eine Einführung, Wiesbaden 2008, S. 79–157.

Abelshauser, Werner: Die langen fünfziger Jahre. Wirtschaft und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland 1949–1966, Düsseldorf 1987.

Ambühl, Hansruedi: Eine psychologische Untersuchung über den Zusammenhang von Selbstbild der Persönlichkeit und gesellschaftlichen Determinanten (unter Verwendung des Giessen-Tests), Zürich 1976.

Andersen, Arne: «... und so sparsam!». Der Massenkonsum und seine Auswirkungen: Veränderungen und Mentalitätswandel, dargestellt am «Schweizerischen Beobachter», Zürich 1998.

Arbeitsgruppe Jugend: Leitbild einer Berner Jugendpolitik, Bern 1973.

Arnold, Pierre; Bassand, Michel; Crettaz, Bernard; Kellerhals, Jean: Jugend und Gesellschaft. Wegzeichen zu einer Jugendpolitik, Zürich 1971.

<sup>109</sup> Eidgenössische Kommission für Jugendfragen 2000, S. 8, 41.

<sup>110</sup> Ebd., S. 13.

- Bautz, Rudolf: Zur Unrast der Jugend. Eine volkskundliche Untersuchung über die gesellschaftliche Bedingtheit politischer Orientierungsmuster in Jugendgruppen, Frauenfeld, Stuttgart 1975.
- Blancpain, Robert; Häuselmann, Erich: Zur Unrast der Jugend. Eine soziologische Untersuchung über Einstellungen, politische Verhaltensweisen und ihre gesellschaftlichen Determinanten, Frauenfeld, Stuttgart 1974.
- Bourdieu, Pierre: Der kritische Moment. In: ders.: *Homo Academicus*, Frankfurt am Main 1992.
- Bühler, Rahel: Krawall! Die mediale Inszenierung der Ereignisse vom 29. und 30. Juni in der Deutschschweizer Presse, in: Linke, Angelika; Scharloth, Joachim: *Der Zürcher Sommer 1968. Zwischen Krawall, Utopie und Bürgersinn*, Zürich 2008, S. 65–76.
- Bundesamt für Sozialversicherungen: Aktueller Stand der Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz. Bericht des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) zuhanden der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates, November 2014, [www.bsv.admin.ch/themen/kinder\\_jugend\\_alter/00065](http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00065), Stand: 5. Juli 2013.
- Busset, Thomas; Marcacci, Marco: Sport, in: *Historisches Lexikon der Schweiz*, Bd. 11, Basel 2012, S. 720–724.
- Casparis, Claudio: Zur Unrast der Jugend. Eine sozialpsychologische Untersuchung der Beziehungen zwischen Erwachsenen und Jugendlichen in Familie, Bildung und Beruf, Frauenfeld, Stuttgart 1975.
- Criblez, Lucien: Jugendpolitik, in: *Historisches Lexikon der Schweiz*, Bd. 6, Basel 2007, S. 842.
- Criblez, Lucien; Graf, Stefan; Spadarotto, Claudio: Jugendforschung und Jugendpolitik in der Schweiz – einige Anmerkungen, in: Criblez, Lucien; Spadarotto, Claudio (Hg.): *Jugendpolitik und Jugendforschung. Beiträge aus der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt am Main 1987, S. 77–86.
- Desiderato, Simone; Lengwiler, Urs; Rothenbühler, Verena: *Zwischen Professionalität und politischem Kräfteressen. Jugendhilfe Kanton Zürich 1918–2008*, hg. vom Amt für Jugend und Berufsberatung Kanton Zürich, Zürich 2008.
- Eidgenössische Kommission für Jugendfragen: Grundlagen für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik. Positionspapier der EKJ, April 2000, [www.ekkj.admin.ch/c\\_data/d\\_00\\_Gr\\_KjJupo.pdf](http://www.ekkj.admin.ch/c_data/d_00_Gr_KjJupo.pdf), Stand: 5. Juli 2016.
- Foucault, Michel: *Archäologie des Wissens*, Frankfurt am Main 1997<sup>8</sup>.
- Fritschi, Werner; Wettstein, Urs: *Aspekte einer Jugend-Politik. Modellvorschläge für den Kanton Zug*, Zug 1979.
- Frossard, Stanislas: *Entstehung und Entwicklung der Jugendpolitik in den Kantonen, Chavannes-près-Renens* 2003.
- Galle, Sara: *Kindswegnahmen. Das «Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse» der Stiftung Pro Juventute im Kontext der schweizerischen Jugendfürsorge*, Zürich 2012.

- Gesellschaft für Marktforschung: Bericht des Präsidenten über die Tätigkeit der Gesellschaft in den ersten zwanzig Jahren ihres Bestehens. Berichterstattung zur 20. Generalversammlung, Zürich 1961.
- Hobsbawm, Eric: Das Zeitalter der Extreme. Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts, München 2002<sup>5</sup>.
- Höpfinger, François: Gesellschaft im Umbau, in: Leimgruber, Walter; Fischer, Werner (Hg.): Goldene Jahre. Zur Geschichte der Schweiz seit 1945, Zürich 1999, S. 133–150.
- Höpfinger, François: Lebensstandard, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Bd. 7, Basel 2007, S. 723–725.
- Jenzer, Sabine: Die «Dirne», der Bürger und der Staat. Private Erziehungsheime für junge Frauen und die Anfänge des Sozialstaates in der Deutschschweiz, 1870er bis 1930er Jahre, Zürich 2014.
- Judt, Tony: Geschichte Europas von 1945 bis zur Gegenwart, München 2011<sup>3</sup>.
- Kurme, Sebastian: Halbstarke. Jugendprotest in den 1950er Jahren in Deutschland und den USA, Frankfurt, New York 2006.
- Landwehr, Achim: Historische Diskursanalyse, Frankfurt am Main 2008.
- Lengwiler, Martin; Hauss, Gisela; Gabriel, Thomas; Praz, Anne-Françoise; Ger-  
mann, Urs: Bestandesaufnahme der bestehenden Forschungsprojekte in Sachen  
Verding- und Heimkinder. Bericht zuhanden des Bundesamts für Justiz 2013,  
[www.fuersorgerischeschweiz.ch/pdf/Bericht\\_Lengwiler\\_de.pdf](http://www.fuersorgerischeschweiz.ch/pdf/Bericht_Lengwiler_de.pdf),  
Stand: 18. Juli 2016.
- Linke, Angelika; Scharloth, Joachim: Der Zürcher Sommer 1968. Zwischen Krawall,  
Utopie und Bürgersinn, Zürich 2008.
- Linke, Angelika; Tanner, Jakob: Einleitung. Amerika als «gigantischer Bildschirm  
Europas», in: dies. (Hg.): Attraktion und Abwehr. Die Amerikanisierung der  
Alltagskultur in Europa, Köln, Weimar, Wien 2006, S. 1–36.
- Marwick, Arthur: The Sixties. Cultural Revolution in Britain, France, Italy, and the  
United States, c. 1958–c. 1974, Oxford, New York 1998.
- Mintz, Steven: Huck's Raft. A History of American Childhood, Cambridge (MA),  
London 2004.
- Ramsauer, Nadja: «Verwahrlost». Kindswegnahmen und die Entstehung der Jugend-  
fürsorge im schweizerischen Sozialstaat 1900–1945, Zürich 2000.
- Requate, Jörg: Öffentlichkeit und Medien als Gegenstände historischer Analyse, in:  
Geschichte und Gesellschaft. Zeitschrift für Historische Sozialwissenschaft 25  
(1), 1999, S. 5–32.
- Rotach, Albert: Conférence internationale sur la jeunesse, Grenoble, France, 23  
août–1er septembre 1964. Rapport final, Paris 1964.
- Savage, Jon: Teenage. Die Erfindung der Jugend (1875–1945), Frankfurt, New York  
2008.
- Schaltegger, Christoph A.; Gorgas, Christoph: The Evolution of Top Incomes  
in Switzerland over the 20th Century, in: Swiss Journal of Economics and  
Statistics 147 (4), 2011, S. 479–519.



- Schäfers, Bernhard: Soziologie des Jugendalters: Eine Einführung, Opladen 1989<sup>4</sup>.
- Schildt, Axel; Siegfried, Detlef: Deutsche Kulturgeschichte. Die Bundesrepublik – 1945 bis zur Gegenwart, München 2009.
- Schudel, Jan: Eine «kleine Eidgenossenschaft»? Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände (SAJV) 1933–1950, unveröffentlichte Lizenziatsarbeit, Universität Basel, Basel 2005.
- Schudel, Jan: ... und die Jugend hat das Wort! 75 Jahre SAJV: Die Geschichte der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für Jugendverbände von 1933 bis heute, Bern 2006.
- Siegfried, Detlef: Time is on my Side. Konsum und Politik in der westdeutschen Jugendkultur der 60er Jahre, Göttingen 2006.
- Sievers, Rudolf: 1968. Eine Enzyklopädie, Frankfurt am Main 2004.
- Stadträtliche Kommission «Arbeitsgruppe aktive Jugendhilfe»: Vorschläge für eine Jugendpolitik in der Stadt Luzern. Dokumentation aus einer Befragung, Luzern 1979.
- Studiengruppe des Eidgenössischen Departements des Innern für Fragen einer schweizerischen Jugendpolitik: Ueberlegungen und Vorschläge zu einer schweizerischen Jugendpolitik, Bern 1973.
- Stutz, Ursula: Die Ereignisse des Zürcher Sommers 1968, in: Linke, Angelika; Scharloth, Joachim: Der Zürcher Sommer 1968. Zwischen Krawall, Utopie und Bürgersinn, Zürich 2008, S. 39–56.
- Tanner, Jakob: Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert, München 2015.
- Timm, Helga: Die erste Weltjugendkonferenz der Unesco Grenoble, 23. August bis 1. September 1964, in: International Review of Education 10 (4), 1964, S. 472–479.
- Wettstein, Heinz: Jugendarbeit in der Schweiz, Zürich 1989.
- Widmer, Konrad: Der junge Mensch in unserer Zeit, Sonderheft «Schule und Elternhaus», Jg. 36, Heft 3, November 1966.

# Zwischen Innovation und Administration

## Genese der wissenschaftlich orientierten Bildungsplanung in Zürich, Bern und Neuenburg, 1960–1990

CHRISTINA ROTHEN

Die kantonalen Bildungsdirektionen haben in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts einen Wandel von einfachen Sekretariaten zu grossen Verwaltungen mit stetig wachsendem Personal vollzogen. Versucht man die Gründe dieser Entwicklung nachzuvollziehen, so muss zunächst auf die demografische und Angebot-Nachfrage-spezifische Expansion des staatlichen Bildungsbereichs verwiesen werden. Mehr Bildungsgänge, längere Verweildauer der Individuen im Bildungssystem und mehr Lehrpersonen können einen Teil des Verwaltungswachstums erklären.<sup>1</sup> Der kontinuierliche Anstieg der Berner Erziehungsdirektion von achtzehn Verwaltungsmitarbeitern im Jahr 1952 auf 1017,5 Vollzeitäquivalente 2014 zeigt indessen eine tiefergreifende Veränderung der staatlichen Aufgabendefinition.<sup>2</sup>

Mit den ökonomischen Möglichkeiten der Nachkriegszeit und über die wirtschaftliche Krise der 1970er-Jahre hinaus gewannen Bildungsforschung, Bildungsplanung und Bildungspolitik als Aufgabenbereiche an Bedeutung, gerade auch mit dem Ziel, aus Bildungsprozessen gesteigerte Wertschöpfung zu generieren. Bildungswissenschaftlich fundierte Innovation fungierte als neue supranationale Aufgabe, der im lokalen Kontext unterschiedlich begegnet wurde. Durch internationale Organisationen wie Europarat, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), Organisation for European Economic Co-operation (OEEC; später OECD) verbreitete sich die Idee, dass Bildung und Erziehung in einem wenn auch noch nicht geklärten kausalen Verhältnis zu wirtschaftlichem Wachstum ständen.<sup>3</sup> In der zunehmenden Zusammenarbeit internationaler Organisationen gewannen Analyse und Gestaltung der Bildungssysteme als Aufgabenfelder grosse Aufmerksamkeit.

1 Vgl. Criblez, Lucien 2012, S. 109–129; Magnin, Charles/Criblez, Lucien 2001, S. 3–11; Criblez, Lucien 2001, S. 95–118.

2 Vgl. Kanton Bern 1952, S. 608; Kanton Bern 2014, S. 75.

3 Rohstock, Anne 2015, S. 25–43; Resnik, Julia 2006, S. 173–195; Spring, Joel 2009; de Landsheere, Gilbert 1986.

Auch auf nationaler, schweizerischer Ebene ertönte der Aufruf, eine rationale Bildungsplanung zu etablieren, welche auf «Deskription, Diagnose und Prognose [sowie] umfassenden Planungsarbeiten und theoretischen Überlegungen und Denkmodellen» beruhen sollte.<sup>4</sup> Von weitreichender Bedeutung für die schweizerische Bildungsforschung war deren Priorisierung durch den Schweizerischen Wissenschaftsrat (SWR).<sup>5</sup> Der SWR beschloss 1970, eine Enquete zu den unterschiedlichen akademischen Disziplinen zu erarbeiten und dabei eine Schwerpunktbildung für die kommenden Jahre vorzunehmen. Für die Bildungswissenschaft wurde die SWR-Enquete massgeblich durch das Netzwerk der Freiburger Arbeitsgruppe für Lehrplanforschung bestimmt.<sup>6</sup> Dieser gelang es, den Ausbau der Bildungsforschung als dringende gesellschaftliche Aufgabe darzustellen, sodass der Bereich Bildung neben dem Bereich Umwelt zum Sonderforschungsbereich von «grosser prospektiver Bedeutung» erklärt wurde. Die Priorisierung der Bildungsforschung durch den SWR stand im Kontext des in den westlichen Industrieländern befürchteten Technologiedefizits und galt als Massnahme zur Stärkung des «nationalen Innovationssystems». Die Bildungsforschung sollte ausgebaut werden, um die «weltweit in Gang gekommene Bildungsreform» auf wissenschaftliche Grundlagen zu stellen.<sup>7</sup> In der Folge verzeichneten die kantonalen Verwaltungen, aber auch universitär konnotierte Institutionen ein gewaltiges Wachstum bildungswissenschaftlicher Forschungseinrichtungen. Im Laufe der 1960er- und 1970er-Jahre entstanden in der Schweiz mehr als vierzig bildungswissenschaftliche Forschungs- oder Dokumentationsstellen, wovon die Mehrheit innerhalb der Verwaltung eingerichtet wurde.<sup>8</sup> Dieser Beitrag beleuchtet die Entstehung und Entwicklung der verwaltungsinternen Forschungs- und Planungsstellen im Bildungsbereich, welche zur fundierten Bewältigung der lokalen Bildungsreformen konzipiert wurden. Es wird hier der Frage nachgegangen, wie sich Wissensproduktion und Administration zueinander verhielten und wie sich die Hybridität zwischen Verwaltung und Wissenschaft ausgestaltete.

4 Widmaier 1968, S. 14.

5 Der SWR wurde 1965 im Kontext der finanziellen Beteiligung des Bundes an den kantonalen Universitäten gegründet. Gemäss dem Hochschulgesetz von 1968 sollte der SWR die Grundlagen der gesamtschweizerischen Wissenschafts- und Forschungspolitik schaffen und dem Bundesrat die zu ihrer Verwirklichung nötigen Massnahmen vorschlagen, vgl. Pfaff, Carl 2014.

6 Die Berichterstattung an den SWR wurde vom Leiter der Freiburger Arbeitsgruppe für Lehrplanfragen, Karl Frey, geleitet. Mit Joseph Eigenmann und Anton Strittmatter waren ein ehemaliger und ein aktuelles Mitglied der Arbeitsgruppe in die Berichterstattung involviert. Uri P. Trier vertrat die Zürcher Bildungsverwaltung und Kurt Lüscher die akademische Soziologie. Die Professoren für Pädagogik haben den sektoriellen Expertenbericht kommentiert, vgl. Schweizerischer Wissenschaftsrat 1970, 1973b.

7 Schweizerischer Wissenschaftsrat 1973a, S. 4, 41.

8 Gretler, Armin 2001.

Aus den vielen verwaltungsintern geschaffenen Bildungsforschungsinstitutionen<sup>9</sup> werden hier drei exemplarisch analysiert. Am Beispiel der Pädagogischen Abteilung in Zürich soll gezeigt werden, wie die Abteilung einem markanten nominalen und inhaltlichen Wachstum unterlag. Am Beispiel des Berner Amts für Unterrichtsforschung lässt sich zeigen, wie politische Stimmungen die Institutionalisierung in den Jahren des wirtschaftlichen Wachstums und der scheinbar unbegrenzten Möglichkeiten sowie dessen Desinstitutionalisierung beeinflussten. Eine Analyse des Institut de recherche et de documentation pédagogique in Neuenburg soll die stark koordinierende Funktion einer interkantonalen Institution aufzeigen.

### Von der Frage der Auslese zu einer Zürcher Planungsabteilung

Die Pädagogische Abteilung (PA) ging aus der Arbeitsgruppe Bildungsplanung und Bildungsstatistik hervor, welche wiederum von einer Gruppe von Mitarbeitern der Akademischen Berufsberatung initiiert wurde. Die Akademische Berufsberatung hatte unter anderem zum Ziel, die Begabungsreserven zu mobilisieren und gleichzeitig die individuelle Beratung der Mittelschüler zu garantieren. Dabei bedienten sich die Berater vor allem psychologischer Testverfahren, welche in der Tradition der Psychometrie standen.<sup>10</sup> Aufgrund der zunehmenden persönlichen Skepsis Uri Peter Triers<sup>11</sup> gegenüber der individuellen Diagnostik verlagerte sich dessen Interesse hin zu systemischen Fragen nach Selektionsprozessen und systemimmanenten Selektionsbarrieren. Die ersten Bemühungen um einen Überblick bezüglich der Selektionsmechanismen zeigten, dass wenig umfassende statistische Informationen zur Mittelschule und zu den Selektionsprozessen vorlagen. Infolgedessen wurden erste wissen-

9 Seit den späten 1950er-Jahren entstanden als kantonale bildungswissenschaftliche Forschungsgruppen innerhalb der Verwaltung der Centre de recherche psychopédagogique de l'enseignement secondaire (Waadt), der Service de la recherche pédagogique sowie etwas später der Service de la recherche sociologique (Genf), das Office de recherche et de statistique de l'enseignement (Neuenburg), das Office de recherche et de documentation pédagogiques (Wallis), der Zentralschweizer Beratungsdienst für Schulfragen (Luzern), die Pädagogische Arbeitsstelle (Solothurn, St. Gallen), L'ufficio studi e ricerche (Tessin), vgl. Bain, Daniel 2001.

10 Vgl. Lussi, Valérie/Späni, Martina/Campana, Sabine et al. 2007, S. 195 f.

11 Uri Peter Trier, geb. 1928 in Frankfurt am Main als Sohn einer jüdischen Familie, emigrierte nach Uruguay, immigrierte 1948 nach Israel, und studierte später am Zürcher Institut für angewandte Psychologie. 1961–1970 arbeitete er in der akademischen Berufsberatung, wo er erste wissenschaftliche Untersuchungen zur Selektionsfrage initiierte, vgl. Curricula vitae, NUPT; Histoires de vie et ressources symboliques, NUPT, S. 41–44.

schaftliche Studien zur Frage der Selektion auf der Sekundarstufe I initiiert.<sup>12</sup> Um diese systematisierende Arbeit fortzusetzen, erhielt Trier den Auftrag, eine Arbeitsgruppe zu Fragen der Bildungsplanung und -forschung zu formieren. Ab 1967 war Trier Leiter der Arbeitsgruppe für Bildungsplanung und Bildungsstatistik, welche auf eine «kontinuierliche und systematische Weise Bildungsforschung betreiben» sollte.<sup>13</sup> Diese übergeordneten Aufgaben führten zu einer allmählichen Ablösung von der Akademischen Berufsberatung und schliesslich zur Schaffung einer neuen Abteilung. 1969 konnte Uri Peter Trier mit der inhaltlichen und institutionellen Konzeption der PA beginnen.<sup>14</sup>

Die Schulstatistik gehörte seit den 1830er-Jahren zu den Vollzugsaufgaben der Erziehungsdirektion. Seit den 1970er-Jahren hat die Arbeitsgruppe für Bildungsplanung und Bildungsstatistik darüber hinaus aktuelle Daten zum Schulwesen generiert, zusammengestellt und damit Informationen zu informierten Planungsvorhaben bereitgestellt. Die erste Mittelschulstatistik wurde noch von der Arbeitsgruppe Bildungsplanung und Bildungsstatistik erhoben und hatte zum Ziel, eine informationsgestützte Planungspolitik zu ermöglichen. 1973 wurde daneben der Aufbau einer Volksschulstatistik angegangen.<sup>15</sup> Zudem wurden vermehrt Sondererhebungen zu Prognosezwecken durchgeführt, wie beispielsweise die Erhebung über die Rücktritte von Volksschullehrern 1973; die Mehrjahresanalyse zur Berufsschulbildung (1980–1988) diente als Grundlage für die «Berufsschülerprognose 2000».<sup>16</sup> Der damals als dringend wahrgenommene Informationsbedarf führte zur Erstellung von systematischen Fachstatistiken, sodass nach 1986 sogar ein eigenes schulstatistisches Mitteilungsblatt entstand. Seit 1975 war die Bildungsstatistik dem Rechenzentrum der Universität Zürich angeschlossen und verfügte über eigenes EDV-Team.<sup>17</sup>

Neben der Bildungsstatistik wurde die Konzeptualisierung von Schulversuchen sowie deren Auswertung zu einem wichtigen Tätigkeitsbereich der PA.<sup>18</sup> Zentral waren dabei die nach 1975 zusammen mit dem Pestalozzianum durchgeführten Versuche zum «Ausbau der Oberstufe der Volksschule (AVO)». Über die unterschiedlichen Reformideen für die Oberstufe sollte nicht im luftleeren Raum, sondern auf der Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse entschieden werden.<sup>19</sup> Zunächst mit dem Ziel lanciert, den abteilungsübergreifenden Unterricht zu erproben, entwickelte sich die Fragestellung der AVO-Versuche in

12 Vgl. Interview mit Uri Peter Trier, 3. April 2014, NUPT.

13 NZZ, 25. März 1969, S. 3.

14 Vgl. Kanton Zürich 1970, S. 295; Kanton Zürich 1971, S. 306.

15 Vgl. Kanton Zürich 1973, S. 372.

16 Vgl. Kanton Zürich 1989, S. 323.

17 Vgl. Kanton Zürich 1990a, S. 197–200.

18 Vgl. Kanton Zürich 1971, S. 306 f.

19 Vgl. Auszug aus dem Erziehungsratsbeschluss vom 4. Juni 1991, StAZH, Z 312.4, S. 3.

den kommenden zwanzig Jahren ständig weiter,<sup>20</sup> gleichzeitig wurde der Kreis der Versuchsschulen fortwährend erweitert.<sup>21</sup> Thematisch entwickelten sich die Versuche von Fragen nach dem Wahlfachsystem über Fragen nach der richtigen Schulstruktur und curricularen Anpassungen hin zu Selektionsmechanismen.<sup>22</sup> Die Ergebnisse aus den AVO-Versuchen wurden deskriptiv-statistisch ausgewertet und als amtliche Publikationen einem breiteren Publikum zugänglich gemacht. Trotz oder gerade wegen der breiten wissenschaftlichen Begleitung der Schulversuche wurde in den 1990er-Jahren eine pragmatische Lösung für die Oberstufe der Volksschule gesucht, welche sich kaum noch auf die Ergebnisse der Studien berief. Obwohl die Begleitstudien die AVO-Schulen durchwegs positiv beurteilten, konnte kein politischer Konsens erzielt werden, sodass am Ende den Gemeinden die Wahl überlassen wurde, für welche Art der Sekundarschule sie sich entschieden.<sup>23</sup> Die wissenschaftlichen Erkenntnisse konnten weder die Lehrerschaft formieren, noch boten sie eine eindeutige Entscheidungsgrundlage für die politischen Entscheidung.

1984 nahm eine eigens für die Erwachsenenbildung geschaffene Dienststelle der PA ihre Arbeit auf. Zunächst sollte der heterogene Bereich in seiner Vielfalt erfasst und dokumentiert werden, weshalb die PA «[z]ur Informationsbeschaffung und Überprüfung der notwendigen Fördermassnahmen [...] bei über 800 Erwachsenenbildungsstellen eine schriftliche Umfrage durchführte».<sup>24</sup> In den 1990er-Jahren kamen die Einführung des Informatikunterrichts und Studien sowie Planungsarbeiten zur sogenannten Ausländerpädagogik als neue Tätigkeitsfelder hinzu.<sup>25</sup>

Die PA hat sich im Laufe der Zeit immer neuen Arbeitsbereichen zugewandt. Uri Peter Trier übernahm 1973 das Präsidium der Pädagogischen Kommission der EDK, war seit 1974 Mitglied des leitenden Ausschusses der Schweizerischen Koordinationsstelle für Bildungsforschung, seit 1977 Delegierter der Schweiz im Governing Board des Centre for Educational Research and Innovation (CERI) der OECD.<sup>26</sup> Diese Präsenz des Leiters der PA an nationalen und

20 Vgl. Kanton Zürich 1975, S. 398.

21 Regensdorf (Petermoos) seit 1977, Glattfelden seit 1979, Niederweningen seit 1983, Weisslingen seit 1984, Meilen seit 1986, Turbenthal seit 1987, Neftenbach seit 1987, Hirtzel seit 1988, Stadel seit 1988, Stadt Zürich (Limmat A) seit 1989, Elsau seit 1989, Bauma seit 1989, Erlenbach seit 1989, Winterthur-Stadt seit 1989, Hittnau seit 1990, vgl. ebd., S. 4.

22 Für den Stand 1975 vgl. Kanton Zürich 1977, S. 444, für den Stand 1983 Oertel, Lutz 1983: Abteilungsübergreifende Versuche an der Oberstufe. Kurzbericht über die Versuchsperiode 1977–1982 [Manuskript], StAZH, Z 312.74–75. Für einen Überblick über die Entwicklung der Sekundarstufe I vgl. Bosche, Anne/Criblez, Lucien 2007, S. 32–35.

23 Vgl. Bosche, Anne/Criblez, Lucien 2007.

24 Kanton Zürich 1984, S. 297.

25 Vgl. Kanton Zürich 1990a, S. 342.

26 Vgl. Curriculum vitae Uri Peter Trier, NUPT.

Tab. 1: Wachstum der Pädagogischen Abteilung in Anzahl Sekretären, 1973–1990

	1973/75	1977/78	1980/81	1983/84	1986/87	1989/90
Sekretäre	1	4	4	13	18	23

Quelle: Regierungsetat, Amtlicher Staatskalender 1970–1991.

internationalen Kooperationen führte zur Teilnahme an unterschiedlichen Projekten, wie zum Beispiel dem EDK-Projekt zur Überprüfung der Situation an der Primarschule (SIPRI), das den Ist-Zustand im Primarschulwesen erfassen und gleichzeitig Vorschläge für Verbesserungen am liefern sollte.<sup>27</sup> Mit diesem interkantonalen Projekt wurden für die PA neue Arbeitsfelder auf kantonomer Ebene und im interkantonalen Vergleich eröffnet. Gleichzeitig boten die interkantonalen und internationalen Projekte den ambitionierten wissenschaftlich orientierten Mitarbeitenden Möglichkeiten, sich mit Publikationen und Kongressteilnahmen im internationalen bildungswissenschaftlichen Diskurs zu positionieren.<sup>28</sup>

Die Bearbeitung eines expandierenden Feldes schlug sich in der Anzahl Mitarbeitender nieder: 1972 waren vier wissenschaftliche Mitarbeiter zu hundert Prozent angestellt, daneben sieben wissenschaftliche Mitarbeiter in Teilzeit und drei Sekretärinnen. Bis Ende der 1980er-Jahre umfasste die Abteilung zwischen vierzig und fünfzig Mitarbeitende, wovon eine Vielzahl in den Schulversuchen als Lehrperson angestellt war und daher gar nicht als Verwaltungspersonal der PA auftaucht.<sup>29</sup> Die zunehmende Zahl der Sekretäre reflektiert das absolute Wachstum der PA und verdeutlicht die Zunahme der Staatsquote (Tab. 1).

Die PA funktionierte im Arbeitsalltag als Teil in der kantonalen Verwaltungshierarchie. Die Bearbeitung der Aufgaben erfolgte in der Hierarchie der Bildungsdirektion und folgte den bürokratischen Regeln.<sup>30</sup> Der Wissensaustausch in der Direktion geschah auch über den Weiterbildungs- beziehungsweise Fortbildungsrapport, an welchem die Abteilungsleiter sowie spezifisch

27 Vgl. Schweizerische Lehrerzeitung 1979, Sondernummer SIPRI-Projekt, NUPT, S. 1577–1580.

28 Die Publikationsliste von Trier zeigt, dass er in den kantonalen Organen, in Fachzeitschriften, in Zeitungen, in Fachverlagen und in den Organen der OECD publizierte, vgl. Trier, Uri Peter 1993. Lutz Oertel wiederum publizierte in der politikwissenschaftlichen Reihe der Universität Zürich, in Fachverlagen und in den kantonalen Organen.

29 Vgl. Interview mit Uri Peter Trier, 3. April 2014, NUPT.

30 Vgl. Akten zur Bearbeitung der Interpellation, StAZH, Z312.4.

eingeladene Mitarbeiter teilnahmen. Dies war auch der Ort, an welchem Resultate, Prognosen und weitere Untersuchungsziele der PA besprochen wurden. So fand 1976 ein Rapport zu den Lehrer- und Schülerprognosen statt, in welchem die Erhebungen und Simulationen der PA vorgestellt und die politischen Konsequenzen im Beisein des Regierungsrates diskutiert wurden.<sup>31</sup>

Am Beispiel der PA lässt sich gut zeigen, wie die Generierung statistischer Informationen, wissenschaftlicher Studien zur Planung des Bildungswesens, aber auch die Koordination von unterschiedlichen Wissenszubringern (Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung, EDK, Pestalozzianum) zu einer Erhöhung der Staatsquote geführt haben. Gleichzeitig zeigt sich am Beispiel der AVO-Schulen, dass die Einführung wissenschaftlicher Expertise keine klaren Entscheidungsgrundlagen schaffen konnte.

### **Aufbau des «dringenden Planungs- und Forschungsinstituts» für das Berner Erziehungswesen**

Obwohl die Vertreter der Bildungswissenschaft durchaus ein Interesse an der Expansion ihres Feldes und Diskurses sowie an der Institutionalisierung von einschlägigen Forschungseinrichtungen hatten, zeigt der Berner Fall, wie gerade von politischer Seite wissenschaftliche Unterstützung für die kantonale Verwaltung gefordert wurde.

Seit den 1960er-Jahren forderten Mitglieder des Grossen Rates wissenschaftlichen Beistand für die Erziehungsdirektion, um angesichts des Umfangs und der Komplexität der neuen Entwicklungen im Bildungsbereich nicht die Orientierung zu verlieren. Bereits 1960 verlangte eine Motion von Grossrat Erwin Schneider und achtzehn Mitunterzeichnenden die Schaffung einer Stelle zur Behandlung schulpolitischer Fragen. Zur Beschaffung und Bearbeitung wissenschaftlich einschlägiger Literatur sowie zur Dokumentation der Schulgesetzgebung der anderen Kantone sollte die Stelle eines vierten Sekretärs eingerichtet werden. Für diesen wünschte man sich eine statistisch oder sozialwissenschaftlich versierte Person, um «der Direktion bald einen umfassenden und eingehenden Ueberblick über den Stand des bernischen Schulwesens, die bestehenden Möglichkeiten der besseren Nachwuchsförderung und die sich so aufdrängenden Massnahmen zur Verbesserung der Ausbildung auf allen Stufen beschaffen zu können».<sup>32</sup>

31 Vgl. Akten «Weiterbildungsrapport» (1976–1983), StAZH, Z312.19.

32 Vortrag der Erziehungsdirektion, 18. Oktober 1960, StABE, BB 05.1.90.



Trotz der Neuorganisation der Erziehungsdirektion von 1961 wurde die Stelle des vierten Sekretärs nicht besetzt, und so kam es 1969 zu einer erneuten Debatte über die als zunehmend komplex wahrgenommenen Aufgaben im Erziehungswesen. Zwei Jahre später wurde das Dekret der Erziehungsdirektion zum wiederholten Male geändert. Von einer grösseren Anzahl bildungspolitisch interessierter Grossräte unterstützt wurde die Erweiterung der Direktion um eine Abteilung für Unterrichtsforschung gefordert. Bei der Ausarbeitung des Antrages ans Parlament arbeitete der ehemalige Sekundarinspektor und spätere Amtsleiter Hans Stricker mit.<sup>33</sup> Der Präsident der grossrätlichen Kommission begründete den Ausbau der Verwaltung mit der Überforderung der Erziehungsdirektion, welche stetig mit neuen parlamentarischen Vorstössen konfrontiert sei. Entsprechend sollte zur Entlastung der Direktion ein Planungs- und Forschungsinstitut eingerichtet werden.<sup>34</sup>

1968 beauftragte der Erziehungsdirektor Hans Stricker, damals Sekundarschulinspektor, seine Überlegungen zur Schaffung einer Institution für Unterrichtsforschung und Lehrerweiterbildung schriftlich darzulegen. Dabei sollte und wollte sich Stricker auf die vonseiten der Schulpraxis drängenden Notwendigkeiten beschränken. Er konzipierte die Bildungsforschung in klarer Abhängigkeit von der praktischen Schularbeit.<sup>35</sup>

Zu Beginn des Aufbauprozesses war eine Angliederung des Instituts für Unterrichtsforschung an die Universität vorgesehen. Da sich aber schnell zeigte, dass die Forschungsstelle nicht unabhängig von fakultären Zwängen sein würde und eine Institutsgründung ohne Anbindung an eine spezifische Fakultät aussichtslos war, verzichtete man – angeblich der Interdisziplinarität zuliebe – auf eine Eingliederung in die Universität.<sup>36</sup> Stattdessen sollte das neue Amt für Unterrichtsforschung und -planung in der Verwaltung entstehen. Diesen massiven Ausbau der Erziehungsdirektion begrüsst sämtliche Fraktionen während der parlamentarischen Debatte mit der Begründung, dass

33 Vgl. Interview Hans Stricker, 15. Mai 2014.

34 Vgl. Kanton Bern 1971, S. 767.

35 Vgl. Aufgaben der Erziehungsdirektion des Kantons Bern auf der Volks- und Mittelstufe, Arbeitspapier H. Stricker, 29. August 1973, AErzBE.

36 In der Kommission wird die Entstehungsgeschichte des Amtes wie folgt beschrieben: «Aufgrund der verschiedenen Vorstösse im Grossen Rat zur Schaffung eines pädagogischen Zentrums, später modifiziert in pädagogisches Institut, versuchte man, eine absolut unabhängige Institution zu schaffen, die mehr oder weniger lose an die Universität anzugliedern sei. Es zeigte sich jedoch bald, dass die Universität ein derart interdisziplinäres Institut (Zusammenarbeit mit den Fakultäten Phil. I und II, der Medizin sowie der Wirtschaftswissenschaft) in ihrer jetzigen Organisationsform nirgends unterbringen kann, denn wir müssten das Institut organisatorisch und administrativ einer Fakultät angliedern und damit wäre die Verbindung mit den anderen Fakultäten ganz wesentlich in Frage gestellt.» Protokoll der grossrätlichen Kommission, 28. Juni 1971, AErzBE.

«Erziehung und Bildung [...] je länger je mehr eine fundamentale Aufgabe» würden, die Bildungsprobleme brennend und damit die Schaffung eines Amtes für Unterrichtsforschung und -planung (AfU) wichtig seien.<sup>37</sup>

Aus den Sitzungsnotizen von Hans Stricker und den Tätigkeitsberichten des Amtes lässt sich rekonstruieren, dass Stricker das Amt als Schnittstelle zwischen Grundlagenforschung und Schulpraxis verstand. In seinen Notizen von 1972 steht entsprechend: «AFU keine Grundlagenforschung aber Filtering». Als Vermittler von wissenschaftlichen Ergebnissen sah sich das Amt in den folgenden zwanzig Jahren: wissenschaftliche Erkenntnis und Methoden sollten für die Lösung von Problemen der Schulpraxis und -politik und für die Weiterentwicklung des bernischen Schulwesens fruchtbar gemacht werden.<sup>38</sup> Als Probleme mit schulpraktischer Bedeutung wollte Stricker die Übertrittsverfahren, Lehrplan- und Curriculumsfragen, Lehrmittelfragen und die Bereitstellung von Film- und Audiomaterial priorisieren.<sup>39</sup> Entsprechend übernahm Stricker das Präsidium der schweizerischen Mathematikkommission, welche sich mit der Neukonzeption des Mathematikcurriculums auseinandersetzte.<sup>40</sup>

Von besonderer Bedeutung für das Amt für Unterrichtsforschung war die Betreuung und Begleitung der Schulversuche. 1975 wird der erste Schulversuch unter dem Namen Manuel<sup>41</sup> initiiert, womit eine längere Tradition beginnt. Mit dem Schulversuch sollten Fragen der Selektionierung, der Aufnahmeprüfung und der Durchlässigkeit des Schulsystems analysiert werden. 1987 kommt der Schulversuch zur integrierten Form der Oberstufe hinzu, in welchem die Auswirkungen einer erhöhten Durchlässigkeit zwischen verschiedenen Leistungsniveaus ausgetestet werden. Ein ähnliches Setting wurde in Bern-West 1988

37 Vgl. Kanton Bern 1971, S. 767.

38 Amt für Unterrichtsforschung und -planung 1980, AErzBE, S. 2.

39 Vgl. Notizen H. Stricker, 25. Februar 1972, AErzBE. Das Amt nahm seine Tätigkeit auf, als die internationale und zunächst auf die USA begrenzte Curriculumsdiskussion auch zur Anpassung der Mathematik- und Fremdsprachenlehrpläne in Europa führte, vgl. Phillips, Christopher J. 2014; Rudolph, John L. 2002; Rohstock, Anne 2014. Die Schweizer Diskussion wurde vom Gründer der Freiburger Arbeitsgruppe für Lehrplanfragen Karl Frey und dessen Habilitationsschrift «Theorien des Curriculums» geprägt. Von der Freiburger Arbeitsgruppe für Lehrplanforschung gingen Impulse für die Operationalisierung der Lernziele und für das programmierte Lernen aus, die im AfU stark rezipiert wurden.

40 Gespräch mit Hans Stricker, 15. Mai 2014.

41 Der Schulversuch Manuel ist nach dem Schulkreis Manuel in der Stadt Bern benannt. Ende der 1960er-Jahre erfreuten sich die Gesamtschulen in Schweden und in Deutschland grosser Aufmerksamkeit vonseiten der Lehrerschaft. Im Berner Stadtrat wurde schon 1970 eine Motion zu einer integrierten Gesamtschule behandelt, nachdem die Lehrpersonen des Schulkreises Manuel ein Reglement für den Versuch «Integrierte Oberstufe Manuel» ausgearbeitet hatten. 1973 erklärte sich der Regierungsrat mit der Durchführung des Versuchs einverstanden, die Begleitung und Auswertung sollte das AfU übernehmen, vgl. Stricker 1977.

eingeführt, der Schulversuch Schangnau experimentierte mit den Auswirkungen einer Mehrklassenschule. Ab 1981 ist die Erarbeitung von Grundlagen für die Gesamtrevision der Bildungsgesetzgebung von hoher Bedeutung, gleichzeitig werden die Lehrerbildung und deren zukünftige Funktion zu brennenden Arbeitsschwerpunkten. Die Evaluation, die Revision der Seminarlehrpläne und die Gesamtkonzeption der Lehrerbildung beanspruchen als arbeitsintensive und politisch brisante Dossiers einen grossen Teil der Kapazität des AfU. Die internationale Zusammenarbeit wurde unter der Leitung von Hans Stricker kaum aktiv angegangen. Erst nach Strickers Pensionierung 1991 war das Amt in die internationalen TIMSS-Projekte involviert, die Zusammenarbeit in den OECD-Netzwerken folgte in den späten 1990er-Jahren.

Zu Beginn der Arbeitstätigkeit verfügte die Abteilung über ein Gesamtbudget von einer halben Million Franken und bestand aus etwa vier bis fünf Mitarbeitern. Der Personalbestand stieg bis 1980 auf zwölf an und blieb stabil; das AfU blieb ein kleines Amt innerhalb der expandierenden Erziehungsdirektion.<sup>42</sup> Seit Ende der 1980er-Jahre sah sich das AfU beziehungsweise das Amt für Bildungsforschung<sup>43</sup> wiederholt politischem Druck ausgesetzt. Als das Organisationsdekret der Erziehungsdirektion 1988 im Parlament diskutiert wurde, hielt die Kommissionspräsidentin zur Eintretensfrage fest: «Zu ernsthaften Diskussionen führte die Stellung des Amtes für Bildungsforschung. Es stellte sich die Frage, ob man dieses Amt nicht besser in das Direktionssekretariat integrieren sollte. Damit hätte aber wieder die Gefahr bestanden, das Direktionssekretariat zu überlasten.»<sup>44</sup>

Wie bereits vier Jahre zuvor, kam es 1992 während der Lesung des Organisationsdekrets der Erziehungsdirektion zu Anträgen, auf das Amt für Bildungsforschung zu verzichten, da über die Aufgabenbereiche dieses Amtes wenig Klarheit herrsche und Forschung weniger in die Verwaltung als an die Universität gehöre.<sup>45</sup> Der parlamentarische Konsens zielte auf eine Relativierung des wissenschaftlichen Verwaltungsaktivismus bei gleichzeitiger Beibehaltung des Amtes: Mit dem Plädoyer, der Schule zwischendurch etwas Ruhe vor erneuten Versuchen zu gönnen, zog die FDP während der Detailberatung ihren Antrag, das Amt für Bildungsforschung zu streichen, zurück.<sup>46</sup> Ausgelöst durch eine weitere Motion zur Überprüfung des Amtes für Bildungsforschung wurde das Amt 2003 im Rahmen einer Reorganisation der Erziehungsdirektion

42 Vgl. Mayer, Beat 2001.

43 Der Name wechselte 1989, vgl. Amt für Unterrichtsforschung und -planung 1988, AErbE.

44 Kanton Bern 1988, S. 618.

45 Vgl. Kanton Bern 1992, S. 836 f.

46 Vgl. ebd., S. 839.

als Abteilung dem Generalsekretariat unterstellt. Die neuen Aufgabenschwerpunkte der Abteilung für Bildungsplanung und Evaluation sollen enger in die Planungsarbeiten der Erziehungsdirektion integriert werden, wobei Evaluationen und Konzeptionsarbeiten von erster Priorität sind.<sup>47</sup>

## Zwischen Koordination und Wissenschaft

Im Jahr 1968 beschlossen die Erziehungsdirektoren der französischsprachigen Kantone ein Institut zur Koordination der erziehungswissenschaftlichen Forschung und Dokumentation zu gründen. Eine eigens dafür eingesetzte Kommission, bestehend aus dem Sekretär der Westschweizer Konferenz der Erziehungsdirektoren zusammen mit den Erziehungsdirektoren, erarbeiteten ein Statut für die neue Institution. Es wurde festgelegt, dass mit der Gründung des Institut romand de recherches et de documentation pédagogiques (IRDP) die pädagogische Forschung und die kantonalen Dokumentationsstellen zusammengelegt werden sollten.<sup>48</sup> Ein Jahr später konnte Samuel Roller, damals Professor für Pädagogik an der Universität Genf und Leiter des Genfer Service de la recherche pédagogique für die anfängliche Konzeption des IRDP und dessen spätere Leitung gewonnen werden.<sup>49</sup> Bei der Gründung umfasste das IRDP drei Abteilungen: Die Forschungsabteilung sollte «Forschung auf dem Gebiet des Unterrichtswesens, der Organisation und der Verwaltung öffentlicher Schulen» wahrnehmen, gleichzeitig aber auch die Bemühungen um Ausbildung und Erziehung innerhalb der Westschweizer Kantone koordinieren und den «Erziehungsdepartementen Empfehlungen vorlegen». Über die Dokumentationsabteilung sollten Lehrerschaft und Schulbehörden mit dem für sie Nützlichen dokumentiert werden, wobei die Aufbereitung der Informationen aus den internationalen bildungsspezifischen Organen eines der wichtigsten Ziele darstellte.<sup>50</sup> «Schulbücher sowie Arbeiten der Methodologie und didaktische Materialien zu erproben» war das Ziel der Abteilung für Unterrichtsmittel,

47 Vgl. Mayer, Beat 2001.

48 Vgl. Perrenoud, A. 1969, S. 98.

49 Vgl. Mottaz, Jean 1970, S. 87. Samuel Roller (1912–2003) absolvierte die Ausbildung zum Primarlehrer im Kanton Neuenburg und studierte Pädagogik an der Universität Genf. Ab 1952 war er Professor am Institut Rousseau, 1960 wurde er Leiter des Service de la recherche pédagogique. 1965 erhielt er eine Professur für experimentelle Pädagogik an der Universität Lausanne. Als Gründerpräsident eines Netzwerks zur Einführung technischer Unterrichtshilfen namens Groupe romand pour l'étude des techniques d'instruction, zeigte er sich auch in Bezug auf neue Medien und Lernformen als innovativer Zeitgenosse, der sich gut inszenieren konnte, vgl. Archiv des Institut J.-J. Rousseau 2016.

50 Vgl. IRDP: L'IRDP. Fonctions et programme d'activité 1972–1973, AIRDP, S. 16.

welche ganz im Zeichen neuer Unterrichtstechnologien und Lernkonzepte stand.<sup>51</sup> 1980 wurden die Abteilungen für Dokumentation und Unterrichtsmittel in einer Abteilung zusammengefasst, angeblich um die Anstrengungen im Bereich des Mathematik- und Sprachunterrichts zu intensivieren.<sup>52</sup> Die Gründungsphase verdeutlicht den enormen Expansions- und Sendungswillen der wissenschaftlichen Bildungsforschung. Schon 1972 wurde das vorgegebene Budget von 600 000 Franken um 100 000 Franken überzogen. Ende der 1970er-Jahre konsolidierte sich die Organisation, was die Zahl der Mitarbeitenden angeht.<sup>53</sup>

Die Arbeit der Forschungsabteilung konzentrierte sich zu Beginn auf Studien im Gebiet des Leseunterrichts. Das Ziel der Untersuchung war die Evaluation der gängigen Leselernmethoden, welche im Kanton angewandt wurden. Bei 2300 Schülerinnen und Schülern aus 115 zweiten Primarklassen des Kantons Neuenburg wurden 1973 Leseprüfungen durchgeführt.<sup>54</sup> Die Lehrpersonen erhielten in besonderen Weiterbildungskursen eine Einführung in die Vermittlung der unterschiedlichen Methoden durch die Schulinspektoren, welche wiederum von den Mitarbeitern des IRDP instruiert wurden. Die Korrespondenz zwischen einer Zweitklasslehrerin und dem Vorsteher der Abteilung Primarschulen zeigt die unterschiedlichen Handlungslogiken zwischen angewandter Forschung, Verwaltung und Profession: Die Lehrerin informiert den Vorsteher darüber, dass sie die ihr vorgeschlagene Methode für den Leseunterricht aufgrund der beobachteten ungünstigen Wirkung auf den Lernprozess der Kinder nicht weiter benutzen werde. Im Antwortschreiben versicherte der Vorsteher ihr, dass ihre Rückmeldung bei einem Treffen mit den Forschenden und den Inspektoren diskutiert werde.<sup>55</sup> Über die Reaktion, welche dieser Brief aufseiten des IRDP ausgelöst hat, lässt die Quellenlage keinen Rückschluss zu. Die Ergebnisse der Studie zeigen aber die akademische Flughöhe der Analyse und die beschränkte Möglichkeit, die Ergebnisse direkt zugunsten eines besseren Leseunterrichts anzuwenden: Die Methoden werden in ihren Vorteilen und Nachteilen einander gegenübergestellt. Parallel zur Empfehlung einer gewissen Methode wird eingeräumt, dass auch die anderen Methoden im entsprechenden Sinne abgeändert werden könnten.<sup>56</sup>

51 Ebd., S. 25.

52 Vgl. IRDP 1980a.

53 1983 entsprach das IRDP einer Organisation mit zehn Forschern, sieben Sekretärinnen und Sekretären, vier Bibliothekarinnen, einer Lernenden und einem Abwart, vgl. IRDP 1983, AEN, DIPAC-972, S. 43.

54 In den folgenden Jahren wurde die Leseforschung auch in den Kantonen Genf, Waadt und Wallis durchgeführt, vgl. IRDP: Rapport d'activité, 1974, AIRDP.

55 Vgl. AEN, DIPAC-967.

56 Vgl. Cardinet/Weiss 1974, AEN, DIPAC-968.

Die eigene Forschung des IRDP konzentrierte sich bis Ende der 1980er-Jahre auf Arbeiten zum Sprach- und Mathematikunterricht und die Entwicklung von neuen technischen Unterrichtshilfen. Teil der akademischen Arbeit innerhalb des IRDP war das wöchentliche Kolloquium, an welchem sich die Abteilungsleiter mit je einem Mitarbeiter gegenseitig über die laufenden Arbeiten informierten und den Austausch mit anderen Wissenschaftlern oder Bildungspolitikern oder -verwaltern suchten. Die Liste der Gäste am sogenannten Montagskolloquium verdeutlicht die Mischung aus internen, schweizweiten und internationalen Referenten.<sup>57</sup>

Eine möglichst breite internationale Vernetzung mit der erziehungswissenschaftlichen Forschungsgemeinde war formulierte Absicht – vor allem unter der Leitung von Samuel Roller. Mit Jean Cardinet<sup>58</sup> übernahm ein international vernetzter Wissenschaftler und früherer Professor die Forschungsabteilung, sodass dessen Netzwerk dieser Zielsetzung zugutekam. Das Engagement in internationalen Zusammenhängen war breit und reichte von der Teilnahme an wissenschaftlichen Kongressen über die Zusammenarbeit mit dem Europarat bis zu einer Anfrage an das CERI, die eigene Organisation zu evaluieren. Den ersten Kongressbeitrag zu eigenen Forschungsergebnissen präsentierte Jacques Weiss, der spätere Direktor des IRDP, am fünften Congrès mondial sur la lecture 1974 in Wien.<sup>59</sup> Wie sein Bericht zuhänden des Departements des Innern und die folgenden Studien des IRDP zeigen, hat der internationale Austausch die Forschungsausrichtung beeinflusst.<sup>60</sup>

1977 beauftragten die Bundesbehörden das Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement (CERI), die Tätigkeiten des IRDP zu begutachten. Samuel Roller hat diese Evaluation als eine seiner letzten Amtstätigkeiten als Direktor des Instituts in die Wege geleitet. Diese Evaluation sollte sowohl die Forschungsqualität, die Zusammenarbeit mit den Lehrpersonen und der Bildungspolitik beinhalten und diene, wie dies das Vorwort der Studie andeutet, nicht nur dem Renommee des IRDP, sondern auch demjenigen des

57 Vgl. IRDP: L'IRDP. Fonctions et programme d'activité 1972–1973, AIRDP, S. 21.

58 Jean Cardinet studierte Philosophie und Psychologie in Paris und Chicago. Zunächst Professor für Arbeitspsychologie in Neuenburg, wurde er Leiter der Forschungsabteilung des IRDP. Von dort aus hat er seine statistische Methode der Generalisierung fortgeführt, für welche er sich bei seinem Studium bei Lee Joseph Cronbach zu begeistern begann, vgl. Tschoumy, Jacques-André/Weiss, Jacques 2015.

59 Jaques Weiss studierte Psychologie in Genf und erwarb seinen Dokortitel in Genf. Seit der Gründung des IRDP war er Mitarbeiter, nach der Pensionierung von Jean Cardinet Leiter des Service de la recherche, schliesslich 1996–2003 Direktor des IRDP, vgl. Bain, Daniel et al. 2001; IRDP 2016.

60 Vgl. IRDP: Rapport d'activité, Neuenburg 1974, AIRDP.

CERI.<sup>61</sup> Der Evaluationsauftrag stärkte die internationale Zusammenarbeit im Bildungsbereich, wobei er gleichzeitig eine Rückversicherung der eigenen Legitimität und Wirkung förderte.

Neben der eigenen Forschung und der internationalen Zusammenarbeit war die interkantonale Koordination der französischsprachigen Bildungsforschung statutarischer Auftrag des IRDP: «L'Institut travaille en relation avec les centres cantonaux de recherche et de documentation pédagogiques de la Suisse romande et du Tessin. Il coordonne leurs activités et suscite toute collaboration de caractère intercantonal.»<sup>62</sup> Dieser Auftrag forderte viel Kommunikationsarbeit mit kantonalen Forschungsgruppen in den Erziehungsdepartementen und ein hohes Engagement der Mitarbeitenden in den kantonalen Kommissionen. Vertreter des IRDP waren in einer Vielzahl von Kommissionen, so zunächst in der Coordination scolaire romande, Commission romande pour les moyens d'enseignement primaire (CORNEO) vertreten. Später sassen sie als Experten in den Kommissionen für die Evaluation des Mathematik-, des Deutsch- und des Französischunterrichts, in den Kommissionen zur Erforschung der musikalischen Erziehung oder in der Kommission für eine audiovisuelle Schule.<sup>63</sup>

Das IRDP hat während der 1970er- und 1980er-Jahre eine neue Schnittstelle zwischen Politikberatung, Koordination von Forschungsprojekten und eigener Forschung für sich definiert. Am Beispiel des IRDP lässt sich gut zeigen, wie durch die Einführung der verwaltungsinternen Bildungsforschung ein neues Tätigkeitsfeld für Pädagogen und Psychologen entstand.<sup>64</sup> Der administrative Charakter der Arbeit zeigte sich vor allem im Koordinationsauftrag, gleichzeitig haben die Mitarbeitenden aber auch akademische Handlungslogiken für die interne Arbeit gepflegt. Die Kommunikation des generierten Wissens wurde durch den Schnittstellencharakter der Institution geprägt. Teilweise mündeten die Ergebnisse in amtliche und amtlich geprüfte Schreiben, viel öfters aber spielen semiwissenschaftliche Netzwerke für die Publikation des Wissens eine grosse Rolle. So nehmen internationale Netzwerke und die Publikationsorgane der internationalen Organisationen eine wichtige Funktion im Austausch des bildungswissenschaftlichen Wissens wahr. Zudem findet die Wissenskommunikation in den Behörden und in Form von Koordinationsbestrebungen statt.

61 OECD/CERI: Evaluation des activités de l'Institut romand de recherche et de documentation pédagogiques. Rapport et question des experts, 1977, AEN, DIPAC-970.

62 IRDP, Statuts, Art. 3, AEN, DIPAC-969.

63 Die Liste der Kommissionen, in welcher Vertreter des IRDP sitzen, wird über die Jahre immer länger, vgl. IRDP: L'IRDP. Fonctions et programme d'activité 1972–1973, AIRDP, S. 21; IRDP: Rapport d'activité, Neuenburg 1986, S. 47–53.

64 Wie diese Expansion der angewandten Forschung die Bildungsforschung über die Jahre geprägt hat, bleibt momentan nur zu erraten und ist Gegenstand weiterer Forschung.

## **Anwendungsfähige Innovation und wissenschaftliche Information innerhalb der Verwaltung**

Die Arbeit der pädagogischen Forschungs- und Planungsstellen war von Beginn weg zwischen Wissenschaft und Verwaltung angesiedelt. Das Verwaltungshandeln orientierte sich entsprechend am wissenschaftlichen Erkenntnisziel, hatte dieses wiederum für die administrative Arbeit adäquat zu übersetzen. Im Sinne von Ressortforschung sollte direkt verwertbares Wissen produziert werden: Die Ergebnisse der Schulversuche sollten für die Weiterführung der angedachten pädagogischen Arrangements sowie bei der Neukonzeption der Schulstrukturen rationelle Entscheidungsgrundlagen liefern. Hintergrund dieser Entwicklung war die Auffassung, eine informierte Verwaltung sei leistungstärker und vermöge die Willkür des politischen Prozesses zu mildern sowie die wahrgenommene Komplexität der Fragestellungen im Bildungsbereich zu reduzieren.

Während das Plädoyer der Anwendungsfähigkeit die Fragestellungen der Untersuchungen sowie den Innovationsprozess beeinflusste, massen sich alle drei Forschungsinstitutionen am akademischen State of the Art. Der angestrebten Rationalisierung sollte durch die Einhaltung der theoretischen und methodologischen Qualitätsstandards Genüge geleistet werden. Mitarbeiter aus Zürich und Neuenburg haben zudem an den dafür bestimmten internationalen wissenschaftlichen Netzwerken partizipiert. Der Anwendbarkeit des erzeugten und rezipierten Innovationswissens waren allerdings enge Grenzen gesetzt. So führten die Ergebnisse aus den Schulversuchen weder in Bern noch in Zürich zu einer eindeutigen, rationell begründeten Entscheidungsgrundlage für den einen oder anderen Schultyp. Die anfänglich ins Feld geführte Komplexität des Bildungsbereiches liess sich auf der Grundlage der neuen Wissenszugänge nicht beherrschen, vielmehr waren die verwaltungsinternen Forschungseinrichtungen ins Machtgleichgewicht von bildungspolitischen und professionsdependenten Kräften eingebunden. Die Vorläufigkeit der wissenschaftlichen Erkenntnis liess oftmals keine Übersetzung in handlungsleitende Normen zu, sondern warf mit dem Erkenntnisfortschritt eine Vielzahl neuer Fragen auf.

Wie die Analyse für den Bildungsbereich zeigt, haben die wissenschaftlichen Erkenntnisse keine direkt anwendbaren Handlungslogiken für die unterschiedlichen Probleme bereitgestellt, sodass sich in der untersuchten Zeit die Versuche, staatliche Aufgabenfelder über Wissenszugänge beherrschbar zu machen, als wenig erfolgreich erwiesen haben. Entsprechend lässt sich hier die These formulieren, wonach auch die informierte Verwaltung den Innovationsprozess nicht abschliessend zu rationalisieren vermag.



Die drei Forschungseinrichtungen entstanden als neue Orte einer neuartigen Wissensproduktion und führten zu einer wissenschaftlichen Orientierung der Bildungsverwaltung, gleichzeitig aber auch zu einer Einbindung des grössten Teils der Bildungswissenschaft in administrative Zusammenhänge. Mit der Institutionalisierung dieser neuen Wissensorte wurde ein grosser Teil der Bildungsforschung nunmehr innerhalb der Verwaltung erbracht. Die Institutionalisierung der verwaltungsinternen Forschungs- und Planungseinrichtungen ist vor dem allgemeinen Ausbau der staatlichen Handlungsfelder und dem damit verbundenen Anstieg der Staatsquote zu sehen.<sup>65</sup> Mit anderen Worten kann hier festgehalten werden, dass der Rückgriff auf wissenschaftliche Methoden und Kenntnisse die Verwaltung wachsen liess und das erzeugte Wissen die Entscheidung beeinflussen, jedoch in keinem der analysierten Fälle deduzieren konnte.

Bemerkenswert ist die Tatsache, dass die Staatsquote trotz verschiedener Momente der Desillusionierung weiter anstieg: Trotz des politischen Drucks, die wissenschaftliche Eigenlogik und Eigendynamik einzudämmen, trotz der enttäuschten Hoffnungen auf das Innovationspotenzial durch neue Technologien konnten sich alle drei Institutionen erhalten. Die Trägheit der Verwaltung mag ein Grund gewesen sein, weshalb sich die Institutionen immer wieder inhaltlich neu ausrichteten und damit auch in resignativen Momenten eine erfolgreiche Praxis etablieren konnten.<sup>66</sup>

## Bibliografie

- AEN     Archives de l'Etat de Neuchâtel  
 AErzBE   Archiv der Erziehungsdirektion des Kantons Bern  
 AIRDP   Archiv IRDP  
 NUPT    Nachlass Uri Peter Trier  
 NZZ     Neue Zürcher Zeitung  
 StABE    Staatsarchiv des Kantons Bern  
 StAZH    Staatsarchiv des Kantons Zürich

Archiv des Institut J.-J. Rousseau, Université de Genève: Fonds Samuel Roller,  
 11. Februar 2016, [www.unige.ch/archives/aijrr/fonds/roller](http://www.unige.ch/archives/aijrr/fonds/roller), Stand: 6. Juli 2016.  
 Bain, Daniel; Schweizerische Gesellschaft für Bildungsforschung (Hg.): *L'Epopée des centres de recherche en éducation en Suisse, 1960–2000*, Neuchâtel 2001.

- 65    Zum Wachstum des Dienstleistungssektors beziehungsweise zu den expandierenden Wissensproduktionsorten vgl. Gilomen, Hans-Jörg 2007; Degen, Bernard 2012; Gugerli, David/Tanner, Jakob 2012.  
 66    Zu einer provokativen Theorie des Verwaltungswachstums vgl. Parkinson, Cyril Northcote 2005.

- Bosche, Anne; Criblez, Lucien: Die Entwicklung der Sekundarstufe I im Kanton Zürich. Vom Differenzierungs- zum Integrationsprozess, in: *ph akzente* (4), 2007, S. 32–35.
- Criblez, Lucien: Bildungsexpansion durch Systemdifferenzierung – am Beispiel der Sekundarstufe II in den 1960er- und 1970er-Jahren, in: *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften* 23 (1), 2001, S. 95–118.
- Criblez, Lucien: Die Expansion der Bildungsverwaltung in den 1960er und 1970er Jahren – am Beispiel der Kantone Zürich und Bern, in: Geiss, Michael; De Vincenti, Andrea (Hg.): *Verwaltete Schule. Geschichte und Gegenwart*, Wiesbaden 2012, S. 109–129.
- Degen, Bernard: Dienstleistungssektor, *Historisches Lexikon der Schweiz*, 11. Juni 2012, [www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D14035.php](http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D14035.php), Stand: 18. Februar 2016.
- Frey, Karl: *Theorien des Curriculums*, Weinheim 1971.
- Gilomen, Hans-Jörg (Hg.): *Dienstleistungen: Expansion und Transformation des «dritten Sektors» (15.–20. Jahrhundert) / Les services: essor et transformation du «secteur tertiaire» (XVe–XXe siècles)*, Zürich 2007.
- Gretler, Armin: Entwicklungen der universitären und ausseruniversitären Bildungsforschung – Gewichtsverschiebungen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, in: Bain, Daniel et al. (Hg.): *Die Geschichte der Bildungsforschungsstellen in der Schweiz 1960–2000*, Neuchâtel 2001, S. 311–323.
- Gugerli, David; Tanner, Jakob: Wissen und Technologie, in: Halbeisen, Patrick; Müller, Margrit; Veyrassat, Béatrice (Hg.): *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, Basel 2012, S. 265–316.
- IRDP: *Rapport d'activité*, Neuenburg 1980a (Archiv des IRDP).
- IRDP: *L'année 1980 à l'IRDP*, Neuenburg 1980b.
- IRDP: *L'Histoire de l'IRDP*, [www.irdp.ch/portrait/historique.html](http://www.irdp.ch/portrait/historique.html), Stand: 18. Februar 2016.
- Kanton Bern: *Tagblatt des Grossen Rates*, Bern 1952.
- Kanton Bern: *Tagblatt des Grossen Rates*, Anhang, Bern 1966.
- Kanton Bern: *Tagblatt des Grossen Rates*, Bern 1971.
- Kanton Bern: *Tagblatt des Grossen Rates*, Bern 1976.
- Kanton Bern: *Tagblatt des Grossen Rates*, Bern 1988.
- Kanton Bern: *Tagblatt des Grossen Rates*, Bern 1992.
- Kanton Bern: *Geschäftsbericht mit Jahresrechnung*, Bern 2014.
- Kanton Zürich: *Geschäftsbericht des Regierungsrates an den Zürcherischen Kantonsrat*, Zürich 1969.
- Kanton Zürich: *Geschäftsbericht des Regierungsrates an den Zürcherischen Kantonsrat*, Zürich 1970.
- Kanton Zürich: *Geschäftsbericht des Regierungsrates an den Zürcherischen Kantonsrat*, Zürich 1971.
- Kanton Zürich: *Geschäftsbericht des Regierungsrates an den Zürcherischen Kantonsrat*, Zürich 1973.

- Kanton Zürich: Geschäftsbericht des Regierungsrates an den Zürcherischen Kantonsrat, Zürich 1975.
- Kanton Zürich: Geschäftsbericht des Regierungsrates an den Zürcherischen Kantonsrat, Zürich 1977.
- Kanton Zürich: Geschäftsbericht des Regierungsrates an den Zürcherischen Kantonsrat, Zürich 1980.
- Kanton Zürich: Geschäftsbericht des Regierungsrates an den Zürcherischen Kantonsrat, Zürich 1984.
- Kanton Zürich: Geschäftsbericht des Regierungsrates an den Zürcherischen Kantonsrat, Zürich 1989.
- Kanton Zürich: Geschäftsbericht des Regierungsrates an den Zürcherischen Kantonsrat, Zürich 1990a.
- Kanton Zürich: Amtlicher Staatskalender des Kantons Zürich 1988/89, Zürich 1990b.
- Landsheere, Gilbert de: *La recherche en éducation dans le monde*, Paris 1986.
- Lussi, Valérie; Späni, Martina; Campana, Sabine et al.: *Institutionalisation en marge du champ disciplinaire*, in: Hofstetter, Rita; Schneuwly, Bernard (Hg.): *Emergence des sciences de l'éducation en Suisse à la croisée de traditions académiques contrastées*, Bern 2007.
- Magnin, Charles; Criblez, Lucien Marcel: Editorial, *Die Bildungsexpansion der 1960er- und 1970er-Jahre*, in: *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften* 23 (1), 2001, S. 3–11.
- Mayer, Beat: *Das Amt für Bildungsforschung: 30 Jahre Schulentwicklung und Evaluation für den Kanton Bern*, in: *Amt für Bildungsforschung der Erziehungsdirektion des Kantons Bern: Tätigkeitsbericht*, 2001, S. 7–12.
- Mottaz, Jean: *Conférence des chefs de départements de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin*, in: *Etudes pédagogiques. Annuaire de l'instruction publique en Suisse* 61, 1970, S. 87–90.
- Parkinson, Cyril Northcote: *Parkinsons Gesetz und andere Untersuchungen über die Verwaltung*, Düsseldorf 2005.
- Perrenoud, A.: *Coordination scolaire*, in: *Etudes pédagogiques. Annuaire de l'instruction publique en Suisse* 60, 1969, S. 98–102.
- Pfaff, Carl: *Schweizerischer Wissenschafts- und technologierat (SWTR), Historisches Lexikon der Schweiz*, 4. August 2014, [www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D30558.php](http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D30558.php), Stand: 18. Februar 2016.
- Phillips, Christopher J.: *The New Math and Midcentury American Politics*, in: *Journal of American History* 101 (2), 2014, S. 454–479.
- Resnik, Julia: *International Organizations, the «Education-Economic Growth» Black Box, and the Development of World Education Culture 1*, in: *Comparative Education Review* 50 (2), 2006, S. 173–195.
- Rohstock, Anne: *Le développement d'une recherche scientifique en éducation. Une idée internationale et son appropriation locale au moment de la Guerre froide*, in: Laot, Françoise F.; Rogers, Rebecca (Hg.): *Les Sciences de l'éducation*.

- Emergence d'un champ de recherche dans l'après-guerre; PUR, Rennes 2015, S. 25–43.
- Rudolph, John L.: *Scientists in the Classroom. The Cold War Reconstruction of American Science Education*, New York 2002.
- Schweizerischer Wissenschaftsrat: Ermittlung der dringlichen Forschungsbedürfnisse in der Schweiz. Bericht. Bildungsforschung, Freiburg 1970.
- Schweizerischer Wissenschaftsrat: Forschungsbericht, Bern 1973a.
- Schweizerischer Wissenschaftsrat: Beilagen zum Forschungsbericht: sektorielle Expertenberichte (SEB), Bern 1973b.
- Spring, Joel: *Globalization of Education. An Introduction*, New York 2009.
- Stricker, Hans: Manuel: ein Berner Schulversuch, in: *Bildungspolitik: Jahrbuch der Schweizerischen Konferenz der Kantonalen Erziehungsdirektoren* 61/62, 1977, S. 128–142.
- Trier, Uri Peter: Anhang, Gesamtbibliographie U. P. Trier, in: ders.: *Streifzüge in der Bildungslandschaft. Schule zwischen Forschung, Verwaltung, Praxis und Politik*, Zürich 1993, S. 247–252.
- Tschoumy, Jacques-André; Weiss, Jacques: Jean Cardinet, in: *Le Temps* online, 18. August 2015, [www.letemps.ch/opinions/2015/08/18/jean-cardinet](http://www.letemps.ch/opinions/2015/08/18/jean-cardinet), Stand: 18. Februar 2016.
- Widmaier, Hans Peter: *Zur Strategie der Bildungspolitik*, Bern 1968.



# Viel Diskurs – wenig Steuerung

## Schweizer Wissenschaftspolitik in der Mehrebenenrealität

THOMAS GEES

«Wo bleibt <die Hochschule Schweiz>?», fragte der Verband Schweizer Studierender 1974 ernüchtert.<sup>1</sup> Diese Frage wird auch in diesem Beitrag zur Entwicklung der schweizerischen Wissenschaftspolitik zwischen 1960 und 1990 gestellt. Die Schweiz erlebte wie andere europäische Länder ein starkes Bildungswachstum ab den 1950er-Jahren, sodass die staatlichen Ebenen der Bildungsfinanzierung und -steuerung mehr Aufmerksamkeit schenken mussten.<sup>2</sup> Zweifellos findet in dieser Periode eine Bildungsexpansion statt: immer mehr Jugendliche absolvieren nach Abschluss der obligatorischen Schulzeit eine Ausbildung im dualen Bildungssystem. Diese erwünschte und staatlich geförderte Entwicklung hatte Folgen für das Verhältnis unter den verschiedenen Leistungserbringern, vorab zwischen dem Bund und den Trägern der Universitäten, den Hochschulkantonen. Der Bund übernahm in den 1960er-Jahren im Zuge der Bildungsexpansion neue Aufgaben, was zu einer Neudefinition des Verhältnisses zwischen der Bundesebene und der Ebene der Kantone führte. Am Beispiel der Wissenschaftspolitik sollen Veränderungen der Staatlichkeit zeitlich festgemacht werden, wobei hier vor allem das Zusammenspiel der verschiedenen Ebenen betrachtet werden soll (Mehrebenensystem Schweiz).<sup>3</sup> Untersucht wird dieser Diskurs am Beispiel der schweizerischen Wissenschaftspolitik, ein Diskurs, den die Vertreter der verschiedenen Ebenen untereinander permanent führten. Es gilt insbesondere Zeit- oder Wendepunkte innerhalb der Mehrebenenrealität zu bestimmen. Mit einer quellennahen Analyse werden die Positionen der wissenschaftspolitischen Akteure gegenüber der bestehenden Schweizer Staatlichkeit im Verlauf der Zeit festgemacht.

Unter Wissenschaftspolitik wird die auf die Tertiärstufe des Bildungssystems bezogene verstanden, nicht nur den klassischen Hochschulbereich, son-

1 Verband der Schweizerischen Studierenden: Wo bleibt «die Hochschule Schweiz»? 7 Forderungen für eine rationale Bildungs- und Hochschulpolitik, 17. Februar 1974, BAR E3375B#1989/125#50°.

2 Kaelble, Hartmut 2007, S. 385–411; Blatter, Joachim 2010.

3 Blatter beschreibt aus demokratietheoretischer Sicht das Mehrebenensystem Schweiz als Horizontalföderalismus, vgl. Blatter, Joachim 2010.

dern auch die höheren Technikums- und Fachschulen. Dabei soll insbesondere nach unterschiedlichen Steuerungslogiken von Hochschulbildung und Forschung im untersuchten Zeitraum gefragt werden. Hingegen wird der Bereich der Innovationspolitik entgegen der Definition des Schweizerischen Wissenschaftsrates an dieser Stelle ausgeklammert. Dieser Aspekt würde ganz einfach den Rahmen sprengen, da eine staatlich geförderte Innovationspolitik im besagten Zeitraum erst in Umrissen zu erkennen ist, technologische Innovationen werden von der Privatwirtschaft vorangetrieben.

Der Beitrag richtet den Fokus bewusst auf die verschiedenen Ebenen der Staatlichkeit: neben der Bundes- und der Kantonsebene soll auch die Ebene über dem Bund, die international-europäische, sowie die Ebene zwischen Bund und Kantonen, die interkantonale, berücksichtigt werden. Diskurse innerhalb der OECD oder der Europäischen Gemeinschaften haben die Schweizer Akteure sensibilisiert, vor allem zu Beginn des Untersuchungszeitraums (1960) und wieder am Ende (1987/88). Dass die Schweiz eine Wissenschaftspolitik brauche, war unter den diversen Akteuren unbestritten; die Debatte drehte sich, was zu zeigen sein wird, deshalb vor allem darum, auf welcher Ebene diese zu steuern sei. Autonomieverluste bei den Kantonen und eine gewisse Machtlosigkeit auf der Bundesebene waren Ausdruck dieser Debatte, welche vor allem als Mehrebenendebatte geführt wurde. Konnte sich zwischen dem Bund und den Kantonen ein neues Gleichgewicht einstellen? Welche staatliche Ebene konnte sich bei der Problemlösung eines expandierenden Sektors – immer mehr Studierende drängte es an die Hochschulen – durchsetzen?

Die Akteurslandschaft – so viel sei vorweggenommen – bildete sich erst in den 1960er-Jahren aus, blieb aber anschliessend bis in die 1990er-Jahre stabil. Dies diagnostiziert der Schweizerische Wissenschafts- und Innovationsrat für die aktuelle Periode;<sup>4</sup> es galt noch viel mehr für die hier zu behandelnde Zeit; die Akteure auf Bundesebene vertraten eine weitgehend international abgestimmte konzeptorientierte Politik,<sup>5</sup> die Akteure auf subnationaler Ebene, die Hochschulkantone und die interkantonalen Koordinationsorgane, orientierten sich mehr an der Verteidigung der ihnen verfassungsmässig zustehenden Kompetenzen und waren gegenüber national koordinierten Konzepten skeptisch eingestellt. In der sogenannten Koordinationskonferenz für Fragen der Wissenschaftspolitik prallten diese unterschiedlichen Vorstellungen von Staatlichkeit direkt aufeinander. Für die vorliegende Untersuchung sind deshalb die gut dokumentierten Diskussionen innerhalb dieses auf Konsens ausgerichteten Organs die Schlüsselquelle. Die Koordinationskonferenz für Fragen der Wis-

4 Pasternack, Peer/Maue, Isabell 2015.

5 Ausführlich dazu Gees, Thomas 2006.

senschaftspolitik tagte Ende 1969 zum ersten Mal und in der Folge regelmässig viermal jährlich jeweils während der parlamentarischen Zusammenkünfte (Sessionen) auf der Bundesebene. Eingeladen hatte der Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI), Hans Peter Tschudi, Vertreter folgender Organe: die Schweizerische Hochschulkonferenz (SHK), die Schweizerische Hochschulrektorenkonferenz, die Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK), den Wissenschaftsrat und die Abteilung für Wissenschaft und Forschung aus dem EDI. Später kam das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) für Fragen der Berufsbildung dazu. Diese Konferenz tagte bis Ende 1986 62-mal; deren Protokollserie war für die Auswahl der wissenschaftspolitischen Meilensteine eine gute Informationsgrundlage.<sup>6</sup> Den konkreten Anlass der Einberufung dieses Koordinationsorgans bildete vermutlich die Volksinitiative für Schulkoordination, welche von der Jugendfraktion der Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei (BGB) am 1. Oktober 1969 eingereicht wurde.<sup>7</sup> In seiner Einladung zur ersten Konferenz erinnerte Bundesrat Tschudi an die verschiedenen interkantonalen Gremien wie die SHK oder die Schweizerische Zentralstelle für Hochschulwesen, den Schweizerischen Wissenschaftsrat (SWR) als Beratungsorgan für eine nationale Wissenschaftspolitik, die bundesinterne Abteilung für Wissenschaft und Forschung: «Es scheint daher der Zeitpunkt gekommen zu sein, um die Möglichkeiten des Zusammenwirkens der erwähnten Institutionen abzuklären und die Aufgaben abzugrenzen», hielt Tschudi fest.<sup>8</sup> Die vertraulich geführten Debatten an der Koordinationskonferenz für Fragen der Wissenschaftspolitik wurden in der Zeitschrift «Wissenschaftspolitik», dem «Mitteilungsblatt der wissenschaftspolitischen Instanzen», wie die vierteljährliche Publikation im Untertitel hiess, veröffentlicht.<sup>9</sup> Bundesrat Tschudi erklärte im Geleitwort zum ersten Mitteilungsblatt, ein sinnvolles Zusammen-

6 Kompakt zusammengefasst finden sich die Protokolle beispielsweise im Bestand des Schweizerischen Wissenschaftsrates: Protokolle 1969–1980, BAR E3375B#1989/125#44\* und Protokolle 1981–1986, BAR E3375B#1989/125#45\*.

7 Für einen kurzen Überblick vgl. APS 1969, Abschnitt «Bildungspolitik».

8 Schreiben des EDI (Tschudi) an EDK (Hürlimann, Zug), SHK (Kohler, Bern), Hochschulrektorenkonferenz (Zwahlen, Lausanne), Wissenschaftsrat (Labhardt) und Abteilung für Wissenschaft und Forschung (Hochstrasser), 26. August 1969 (1. Sitzung, 24. September 1969), BAR E3375B#1989/125#44\*. Aufgrund der Zusammenkunft und der behandelten Themen war nicht unbedingt zu erwarten, dass sich diese Konferenz zu einem Ort der politischen Auseinandersetzung entwickeln würde: die Themen des ersten Treffens waren technischer Natur (Dokumentation, Statistiken, Planung, Auskunftstätigkeit), mit der Behandlung der Schulkoordinationsinitiative erwies sich das Gremium als Ort des offenen Gedankenaustauschs sämtlicher relevanter Akteure der schweizerischen Wissenschaftspolitik der 1970er- und 1980er-Jahre.

9 Im ersten Erscheinungsjahr lautete der Untertitel «Mitteilungsblatt des Schweizerischen Wissenschaftsrates».



wirken der verschiedenen Stellen mit wissenschaftspolitischer Verantwortung sei unerlässlich.<sup>10</sup>

## 1960er-Jahre: Hoffnungsvoller Aufbruch in die Bildungsexpansion

Die sogenannte Bildungsexpansion setzte bereits in der zweiten Hälfte der 1950er-Jahre ein;<sup>11</sup> eine konzeptionelle Rechtfertigung erhielt sie aufgrund mehrerer Expertenberichte, welche anschlussfähig waren an die internationale Debatte um den Mangel an Wissenschaftlern und technischen Spezialisten (Ingenieuren).<sup>12</sup> 1958 präsentierte eine Arbeitsgruppe der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa (OECE) eine Analyse des bildungspolitischen Zustandes; diese Arbeitsgruppe sollte «dazu beitragen, die Zahl, die Qualität und den maximalen Nutzen der in den Mitgliedstaaten ausgebildeten Naturwissenschaftler, Ingenieure und Techniker zu steigern, um den gegenwärtigen und zukünftigen Bedarf der westeuropäischen Wirtschaft zu decken».<sup>13</sup> Der Sputnik-Schock verhalf den Promotoren einer modernen Wissenschaftspolitik als Teil der Wirtschaftspolitik zum Durchbruch;<sup>14</sup> die Nachfolgeorganisation, die 1961 gegründete OECD, setzte sich von Beginn weg intensiv mit der Wissenschaftspolitik auseinander; regelmässige Wissenschaftsministerkonferenzen im Rahmen der OECD fanden ab 1963 statt.

Die OECD entwickelte sich in den frühen 1960er-Jahren zu einem umfassenden Think-Tank für die westlichen Regierungen; für die Schweiz bedeutet dies, dass sie sich mit dem neuen Aufgabengebiet «Wissenschaftspolitik» als nationaler Aufgabe auseinandersetzen musste. Spätestens bei der Vorbereitung zur ersten OECD-Wissenschaftsministerkonferenz wurden die Lücken im politisch-administrativen System offensichtlich. Der Delegierte des Bundesrates für Atomenergie, Urs Hochstrasser, musste für die Regierung (Bundesrat) einspringen: als ehemaliger Wissenschaftsattaché bei der Schweizer Botschaft in Washington kannte Hochstrasser die wissenschaftspolitischen Verhältnisse in den USA sehr genau; er war deshalb geeignet, die erste Wissenschaftsministerkonferenz vorzubereiten, und begleitete schliesslich Bundesrat Hans Peter

10 Tschudi, Hans Peter 1972, S. 5. Eine umfassende Sichtung der Fachzeitschrift «Wissenschaftspolitik», welche 1972–1993 erschienen ist, bildet eine gute Grundlage für die Themen jener Epoche.

11 Criblez, Lucien 2012.

12 Zum Einfluss der internationalen Organisationen, vor allem der OECD und der Vorgängerorganisation OECE, auf die Formierung der Wissenschaftspolitik in der Schweiz vgl. Gees, Thomas 2006.

13 Papadopoulos, George S. 1996, S. 28.

14 Gugerli, David 2008, S. 417.

Tschudi 1963 nach Paris. Fünf Jahre später schlug Tschudi Hochstrasser als Direktor für die neue Abteilung für Wissenschaft und Forschung im EDI vor.

Eine Art nationale Bildungsplanung stiess auch der Bundesrat an: zwischen 1959 und 1964 entstanden in seinem Auftrag verschiedene Expertenberichte; den Auftakt machte Fritz Hummler, der Delegierte des Bundesrates für Arbeitsbeschaffung, der nach drei Jahren Diskussion den oft zitierten «Schlussbericht des Arbeitsausschusses zur Förderung des wissenschaftlichen und technischen Nachwuchses» vorlegte. Darin forderte er, die «menschliche Basis zu verbreitern», um den Mangel an Wissenschaftlern und Ingenieuren zu beheben: «Die Bildungsmöglichkeiten aller Stufen sind auch in unserem Lande breiten Schichten unserer Bevölkerung noch nicht so zugänglich gemacht worden, wie dies sein könnte und angebracht wäre.»<sup>15</sup> Eine andere Kommission unter dem Berner Strafrechtsprofessor Hans Schultz erarbeitete einen Folgebericht. Während Hummler aus der Perspektive des Volkswirtschaftsdepartements heraus agierte, war die Kommission Schultz näher beim Departement des Innern. Der Schultz-Bericht gilt als erster Versuch, für die Politikberatung bildungsökonomische Fragestellungen und Methoden zu verwenden, obwohl in der Schweiz die bildungsstatistischen Daten sehr lückenhaft waren.<sup>16</sup> Politisch bedeutsam wurde schliesslich die vom Neuenburger André Labhardt präsidierte Kommission, welche 1962 den Auftrag erhielt, «Notwendigkeiten und gegebenenfalls die Modalitäten von Bundessubventionen an die kantonalen Hochschulen abzuklären».<sup>17</sup> Diese Kommission rechnete mit einer Verdoppelung der Studierenden zwischen 1962 und 1975. Sie ging für die Periode bis 1975 von einer Verfünfachung der jährlichen Aufwendungen aus, wobei fast achtzig Prozent die Kantone aufzuwenden hatten. Die Kommission kam deshalb zum Schluss, dass es «im Landesinteresse dringend geboten [sei], dass der Bund an die Mehrausgaben der Kantone für ihre Hochschulen dauernd und sehr bedeutende Ausgaben leistet». Der Grundsatz, wonach der Bund für die ETH, die Kantone für die Universitäten zu sorgen hatte, galt weiterhin, doch angesichts des international und national geforderten Bildungswachstums war der Bund als Subventionsgeber sehr gefragt.

Eine dauerhafte Lösung der Hochschulförderung auf der Basis des «kooperativen Föderalismus»<sup>18</sup> erfolgte mit dem ersten Hochschulförderungs-gesetz. In der Botschaft ans Parlament listete der Bundesrat die neuen Akteure auf, welche fortan eine nationale Hochschulpolitik steuern würden: der Wis-

15 Arbeitsausschuss 1959 [Bericht Hummler], S. 2.

16 Eidgenössisches Departement des Innern 1963 [Bericht Schultz].

17 Eidgenössisches Departement des Innern 1964, S. 14.

18 Vgl. Steiner, Jürg 1967. Steiner war der wissenschaftliche Sekretär der Kommission Labhardt.

senschaftsrat, die Schweizerische Hochschulkonferenz (SHK), welche aus dem Koordinationsorgan der Hochschulen hervorgegangen war,<sup>19</sup> und die neue, im EDI untergebrachte Abteilung für Wissenschaft und Forschung; diese Organe sollten gemeinsam das anvisierte Bildungswachstum steuern. Die 1960er-Jahre sind geprägt von einem breiten Konsens, dass es mehr wissenschaftlichen Nachwuchs brauche und dass die Hochschulkantone diese Expansion nicht alleine bewältigen könnten. Das Hochschulförderungsgesetz war aber von seinem Charakter her ein reines Subventionsgesetz.

### 1970er-Jahre: Ernüchterung, Rückschläge, Finanznot

Die Aufbruchsstimmung hielt zu Beginn der 1970er-Jahre an, der Ausbau der Hochschulen kam flott voran. Der Bund beschloss schon 1968, die Polytechnische Schule der Universität Lausanne (EPUL) zu übernehmen und diese gemeinsam mit der ETH einem neuen Hochschulrat zu unterstellen.<sup>20</sup> Der Kanton Bern trieb beispielsweise die «Universitätsplanung» systematisch voran und orientierte auch die Öffentlichkeit ausführlich. Eine «Universitätsplanungsstelle» sollte ab 1968 die Hochschulplanung systematisch angehen, wie Baudirektor Erwin Schneider an einer Pressekonferenz ausführte.<sup>21</sup> Die Bauplanung sollte in enger Absprache mit der Abteilung für das Hochschulwesen in der Erziehungsdirektion erfolgen. Der Ausbau sollte in den Worten der Bildungsplaner vor allem auf die nationalen Bedürfnisse ausgerichtet werden: «Die Forderung nach Planung ist also untrennbar mit der Forderung nach Zielsetzungen verbunden, auch was Studentenzahlen angeht.»<sup>22</sup> Die Studierendenzahlen hatten sich in Bern zwischen 1950 und 1969 verdoppelt, wobei das Wachstum erst nach 1960 einsetzte, die Ausgaben des Kantons Bern wuchsen jährlich im Schnitt um neun Prozent, diejenigen für die Universität hingegen um über sechzehn Prozent.<sup>23</sup>

Die zunehmende Bedeutung des Bundes in der Hochschulpolitik sollte in der Verfassung festgeschrieben werden. Der Wissenschaftsrat forderte eine «integrale Betrachtung des Bildungssystems», nachdem in der Dekade zuvor eher zufällig gefördert worden war (im Bereich der Forschung fehlte eine verfassungsmässige Abstützung). Der Wissenschaftsrat verlangte eine vertikale

19 Deppeler, Rolf 1975.

20 APS 1968, Abschnitt «Bildung und Forschung».

21 Pressekonferenz über «Universitätsplanung» des Kantons Bern, 1. Dezember 1970, BAR E3375B#1989/125#47\*.

22 «Planungskonzept und Organisation», Referat von M. Keller, 1. Sekretär der Erziehungsdirektion des Kantons Bern, 1. Dezember 1970, BAR E3375B#1989/125#47\*.

23 «Entwicklung der Betriebsausgaben für die Universität 1960–1969», Beilage zur Pressekonferenz vom 1. Dezember 1970, BAR E3375B#1989/125#47\*.

Harmonisierung, die einzelnen Bildungsstufen sollten klar ineinandergreifen. Eine Anpassung des bestehenden Bildungsartikels sollte die Bildungspolitik als «gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen» festlegen; der Wissenschaftsrat begrüßte die Möglichkeit, dass der Bund in die Gestaltung des höheren Bildungswesens eingreifen dürfe. Der Wissenschaftsrat ging allerdings nicht so weit, eine alleinige Bundeskompetenz für das Hochschulwesen zu fordern. Im Bereich der Forschungsförderung verlangte der Wissenschaftsrat eine klare Verfassungsgrundlage auf Bundesebene.<sup>24</sup> Der Präsident des SWR, Karl Schmid, erklärte: «Die Schwierigkeit liegt darin, dass man diese nationale Aufgabe – wenn man von der ETH absieht – innerhalb der föderalistischen Struktur bewältigen muss». Schmid anerkannte den Willen des Bundes, die Hochschulkantone mit über einer Milliarde Franken zwischen 1969 und 1974 zu unterstützen, aber nach drei Jahren Erfahrung mit der Bundesförderung, so Schmid, hänge das Handeln in der Hochschulpolitik völlig von den Kantonen ab, «der Bund ist auf reaktives Handeln beschränkt. Ein zielbewusster Ausbau der schweizerischen Hochschulen nach eidgenössischen Vorstellungen ist unter diesen Umständen offensichtlich nicht möglich».<sup>25</sup> Die Kritik an der Hochschulpolitik äusserte sich anlässlich der Debatte um das Hochschulförderungsgesetz: dieses sei ein reines Subventionsgesetz, argumentierten die Vertreter der Bundesinstitutionen, vorab der Wissenschaftsrat und das Amt für Wissenschaft und Forschung. Unmittelbarer Anlass für eine Partialrevision der Bundesverfassung war aber eine Volksinitiative für Schulkoordination, eingereicht von der Jugendfraktion der BGB. Der Bundesrat lehnte die Initiative ab, ergriff aber die Gelegenheit, einen Bildungs- und Forschungsartikel in die Verfassung aufzunehmen. Der Bund beabsichtigte mit einer Verfassungskompetenz, in der Hochschulpolitik eine aktive Rolle zu übernehmen, welche sich «nicht auf bau- und raumplanerische Fragen beschränken darf». Der Bund sollte «das Leistungsvermögen unserer Hochschulen in Forschung und Unterricht steigern, ein hinreichendes Studienplatzangebot sicherstellen und damit die drohenden Zulassungsbeschränkungen abwenden». Sind die Entwicklungsziele einmal festgelegt, «wird die Hochschulplanung die organisatorischen Strukturen, die personellen Konsequenzen und die finanziellen Gesichtspunkte einer Prüfung unterziehen. Entscheidend für das Gelingen der hochschulplanerischen Arbeit ist die Verfügbarkeit verlässlicher Daten und Zahlen, weshalb dem Ausbau der Hochschulstatistik schon jetzt besondere Beachtung geschenkt wird».<sup>26</sup> Diese Absichten waren geprägt vom Planungsgeist dieser Zeit.

24 Schweizerischer Wissenschaftsrat 1971.

25 Schmid, Karl 1971, S. 13.

26 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die neuen Bildungs- und Forschungsartikel der Bundesverfassung, 19. Januar 1972, BBl. 1972 I, S. 395.

Der Forschungsartikel in der Bundesverfassung wurde 1973 von Volk und Ständen klar angenommen, der Bildungsartikel scheiterte aber ganz knapp am Ständemehr.<sup>27</sup> Kurz darauf erfolgte ein Wirtschaftseinbruch, welcher schliesslich eine Periode langsameren Wachstums der Hochschul- und Forschungsfinanzierung einleitete. In der nationalen Hochschulpolitik war die Bildungseuphorie deshalb auch aus finanzpolitischen Gründen verfliegen, in der Forschungspolitik hingegen kam es gerade wegen der Finanzknappheit zu einer bemerkenswerten Innovation. Die Knappheit der Bundesfinanzen machte den Weg frei für eine Reform in der Forschungsförderung. 1973 bereitete der Nationalfonds eine neue Eingabe an den Bundesrat für die Beitragsperiode 1975–1979 vor. Erstmals wollte der Nationalfonds Mittel für die problemorientierte Forschung beantragen, indem er diese für die Durchführung nationaler Forschungsprogramme reservieren wollte. Der Bundesrat unterstützte gegenüber dem Parlament die Idee von nationalen Forschungsprogrammen und schlug vor, dass zehn Prozent der dem Nationalfonds gewährten Mittel ab 1975 der Programmforschung zukommen sollten. In seiner Botschaft übernahm der Bundesrat die vom Wissenschaftsrat entwickelte dreiteilige Begründung für die Forschungsförderung (wissenschaftliche, wirtschaftliche und gesellschaftliche Motivation). Letztere hielt er für eine allgemeine Entwicklung der westlichen Industrieländer, die vermehrt «eine stärker der qualitativen Verbesserung der Lebensbedingungen verpflichtete Politik» verfolgen würden.<sup>28</sup> Dazu könnten die geistes- und sozialwissenschaftlichen Disziplinen einen wichtigen Beitrag leisten, hielt die Botschaft des Bundesrates 1974 fest. Die nationalen Forschungsprogramme des Nationalfonds sollten gesellschaftlich relevante Fragen aufwerfen, wobei die Forschungscommunity innerhalb des Nationalfonds ihre Definitionsmacht über die «relevanten» Themen mit dem Staat, vertreten durch Experten aus der Bundesverwaltung, teilen musste. Am liebsten hätte der Nationalfonds die Programmforschung selber mit den bestehenden Strukturen verwaltet, durchsetzen sollte sich aber ein Kompromiss: eine Abteilung IV, ausschliesslich für die nationalen Forschungsprogramme zuständig, ergänzte fortan die traditionellen Abteilungen (Geistes- und Naturwissenschaften, Medizin).<sup>29</sup> Das Amt für Wissenschaft und Forschung nahm, unterstützt durch den Wissenschaftsrat, eine

27 APS 1973, Abschnitt «Allgemeine Bildungspolitik». Man sprach von einem Zufallsentscheid; hätten zum Beispiel im Kanton Neuenburg 231 Stimmbürger anstelle eines Neins ein Ja in die Urne gelegt, wäre die Vorlage angenommen worden, die Stimmbeteiligung von 27,5 Prozent war sehr tief.

28 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Förderung der wissenschaftlichen Forschung in den Jahren 1975–1979, insbesondere über die Neufestsetzung der Beiträge an den «Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung», 11. März 1974, BBl. 1974 I, S. 1099–1140, Zitat S. 1104.

29 Freiburghaus, Dieter/Zimmermann, Willi 1985.

sehr aktive Rolle wahr, indem es politiknahe Themen der damaligen Zeit (Gesundheitswesen, Ressourcenbewirtschaftung, Bildungsforschung) auf die forschungspolitische Agenda brachte; auch wurden ganz bewusst die noch wenig etablierten Sozialwissenschaften gefördert (Politikwissenschaften, Soziologie, Bildungsforschung und Medienwissenschaften), was der Wissenschaftsrat 1973 in seinem Forschungsbericht gefordert hatte.<sup>30</sup> Die Sozialwissenschaften sollten der in die Krise geratenen Industriegesellschaft wieder Orientierung geben.<sup>31</sup> Damit bewegten sich die Forschungsfragen im Gleichschritt mit der OECD; dort gerieten die linearen Konzepte der 1960er-Jahre ebenfalls in die Kritik; die Fokussierung auf das Wirtschaftswachstum alleine musste einer komplexen Perspektive weichen.<sup>32</sup> In den Debatten und Empfehlungen der OECD-Wissenschaftsministerkonferenz von 1971 wurde dieser Wechsel deutlich angestossen, mit leichter Verzögerung fand er über die nationalen Forschungsprogramme Eingang in die Schweizer Forschungspolitik.<sup>33</sup>

Eine weitere Innovation in der Forschungspolitik stellte die Beteiligung des Bundes an der neuen Forschungsk Kooperation der Europäischen Gemeinschaften dar.<sup>34</sup> In der Schweiz galt der Grundsatz, dass der Staat die Grundlagenforschung finanzieren, aber keine Industrie- beziehungsweise Technologiepolitik betreiben solle. Auf diesem ordnungspolitischen Grundsatz beharrten die Wirtschaftsverbände; so traf die Bundesverwaltung schon auf erbitterten Widerstand der Schweizer Wirtschaft, als sie Daten über private Forschungstätigkeiten von Unternehmen der OECD übermitteln wollte, damit die Forschungsanstrengungen international vergleichbar wären. Zwar waren die Forschungsinitiativen der Europäischen Gemeinschaften zu Beginn der 1970er-Jahre noch schwach und darüber hinaus war der Forschungsbereich wenig geeignet für die Vertiefung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG). An Programmaktionen auf dem Gebiet der Forschung, der Cooperation in Science and Technology (COST), konnten neben den EG- und den EFTA-Ländern auch Finnland, Griechenland, Jugoslawien und die Türkei partizipieren. Eine Beteiligung an industrienahen Forschungsprojekten war nicht nur forschungspolitisch, sondern auch integrationspolitisch bedeutsam. Rückblickend kann man festhalten, dass aufgrund der frühen Integration im COST-Programm die Beteiligung an den späteren Forschungsrahmenprogrammen der EG/EU erleichtert wurde.

30 Kritisch zur Förderung der Sozialwissenschaften Honegger, Claudia et al. 2007, S. 135–138.

31 APS 1973, Abschnitt «Forschung».

32 Godin, Benoît 2002, S. 401.

33 OECD 1971, S. 49–53.

34 Gees, Thomas 2012.

Das Engagement der technologisch orientierten und auf industrielle Verwertung abzielenden Forschungsförderung erhielt im Impulsprogramm des Bundes nach 1975 weiteren Auftrieb. War die alte Industriepolitik aus der Zeit des Zweiten Weltkrieges noch branchenorientiert – gefördert wurde bis anhin primär die Uhrenindustrie, in etwas geringerem Mass die Maschinen- und Textilindustrie –, sollte sie nun generell die Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Wirtschaft verbessern. In seiner Botschaft über Massnahmen zur Milderung der wirtschaftlichen Schwierigkeiten verlangte der Bundesrat einen Ausbau der Mittel zur Unterstützung von technologieorientierten Forschungsinstituten. Die Wirtschaftskrise der 1970er-Jahre eröffnete der Forschung Chancen staatlicher Unterstützung. Dass 1978 ein Forschungsgesetz in einer Referendumsabstimmung abgelehnt worden war, kann nicht als Skepsis gegenüber der Forschungsförderung gedeutet werden; die Ablehnung dieser Vorlage lag am gut gemeinten Ansatz, die Forschungs- und Hochschulförderung auf Bundesebene in eine gemeinsame Vorlage zu packen. Die Ablehnung des Pakets in der Referendumsabstimmung ist Ausdruck einer generellen Akademikerskepsis in einer zukunfts-skeptischen Periode; diese Skepsis wurde vor allem vom Gewerbeverband geschürt.

Im selben Jahr spielte sich mit umgekehrtem Vorzeichen eine zweite bildungspolitische Auseinandersetzung ab; das Referendum gegen das revidierte Berufsbildungsgesetz wurde von der Linken erzwungen, allerdings ohne Erfolg. Die Bildungspolitik war in Zeiten knapper Bundesmittel umstritten, ein Konsens fehlte; die Stimmberechtigten waren offenbar eher bereit, in der Berufsbildung Parlament und Bundesrat zu vertrauen. Bundesrat Hans Hürlimann stellte eine bemerkenswerte Verknüpfung zwischen der Revision des Berufsbildungsgesetzes und der des Hochschulförderungsgesetzes her; gemäss Protokoll der Koordinationskonferenz für Fragen der Wissenschaftspolitik bedauerte er, «dass das Berufsbildungsgesetz und das HFG von den eidgenössischen Räten nicht gleichzeitig behandelt wurden. Es hätte eine gewisse Solidaritätswirkung bringen können, wenn bei beiden Gesetzen gleichzeitig die Frage des Referendums aufgegriffen worden wäre.»<sup>35</sup> Die Berufsbildung genoss Ende der 1970er-Jahre über mehr Rückhalt im Parlament als die Hochschulpolitik. Die Berufsbildung war in der Rezession das Gegenmodell zum gymnasialen Weg an die Hochschule; Akademikern traute man in dieser Zeit weniger zu, nach dem Studium eine Beschäftigung zu finden. Die Debatten unter den Fachleuten zeigt, dass die beiden Systeme in der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre kaum Berührungspunkte aufwiesen; die höheren Fachschulen waren bereits auf dem

35 Koordinationskonferenz für Fragen der Wissenschaftspolitik, 27. Oktober 1977, BAR E3375B#1989/125#44\*.

Weg, sich als Alternative zum klassischen Hochschulweg anzubieten. Neben den traditionellen höheren Lehranstalten für Ingenieure (Technikumsschulen) etablierten sich Ende der 1960er-Jahre an verschiedenen Orten auch «höhere Schulen für Wirtschaft und Verwaltung», welche eine Alternative zum Betriebswirtschaftsstudium boten. Zwischen den Ingenieurschulen und der ETH gab es Durchlässigkeit, doch bei der Titelfrage (Ingenieur) blieb die ETH hart und mobilisierte stark gegen die Technikumsschulen. Diese wurden vom Bund mit fast fünfzig Prozent finanziert, die andern höheren Fachschulen genossen eine Unterstützung in demselben Ausmass; damit war der Bundesanteil bei diesen Schulen höher als bei den Universitäten. Im revidierten Berufsbildungsgesetz anerkannte der Bund vor allem die Leistungen der höheren Wirtschafts- und Verwaltungsschulen; Nationalrat Wartmann hatte schon 1970 eine Gesamtkonzeption für die höhere technische Ausbildung sowie eine Lösung der europäischen Titelanerkennung verlangt.<sup>36</sup> Eine solche Gesamtkonzeption legte die Verwaltung zwar in den 1970er-Jahren nicht vor; dazu waren sich die verschiedenen höheren Fachschulen zu wenig im Klaren darüber, wie ein solches Alternativkonzept neben Universität und ETH ausgesehen hätte. Die Titelfrage konnte geklärt werden und die Finanzierung war auch gelöst. Die Berufsbildung war im Volkswirtschaftsdepartement angesiedelt, wo Hans Dellsperger in den 1970er-Jahren sich für die Berufsbildung einsetzte. Verwaltungsintern definierte er 1971 ganz knapp die Herausforderungen in der Berufsbildung:

- «1. Intensivierung des Frauenstudiums
2. Verbesserung der Qualifikationsstruktur der ausländischen Arbeitskräfte
3. Herabsetzung des viel zu grossen «Drop out» an den Mittel-, Berufs- und Hochschulen
4. Verbesserung des sozialen Images der Berufslehre und der darauf aufbauenden höheren Berufsbildung sowie des Lehrerberufes
5. Finden von neuen Formen der Wissenschaftsvermittlung und -verbreitung
6. Beschleunigter Ausbau der HTL und HWV, um der Berufsbildung und den darauf aufbauenden höheren Lehranstalten wieder jene Stellung im gesamten Bildungswesen zu sichern, die sie in den letzten Jahren und Jahrzehnten zum Teil eingebüsst haben
7. Reform der Ausbildungskonzeption [...]
8. Für Bildung, Ausbildung und Weiterbildung müssen in Zukunft mehr Mittel aus unserem Volkseinkommen aufgebracht werden.»<sup>37</sup>

36 Interpellation Wartmann, höhere technische Ausbildung, AB, 6. Oktober 1971, Geschäftsnummer 10700, S. 1287–1290.

37 «Probleme der Berufsbildung», Referat von Hans Dellsperger, gehalten am Amtsrapport vom 30. August 1971, BAR E7185.3#1986/32#283\* (Handakten Bonny).



Dieser Forderungskatalog aus dem Volkswirtschaftsdepartement zeigt auf, dass man sich schon in den 1970er-Jahren intensiv Gedanken machte über die Aufwertung der höheren Berufsbildung als Alternative zum universitären Weg. Zwar bestand noch kein klares Konzept einer «Fachhochschule Schweiz»; doch bemerkenswert ist, dass der Schweizerische Wissenschaftsrat in seinem dritten Ausbaubericht 1978 den höheren Fachschulen bereits den Charakter von Fachhochschulen zusprach; weiter bemängelte der Wissenschaftsrat die heterogene Situation im ausseruniversitären Tertiärbereich; Cornelia Oertle Bürki kommt zum Schluss, dass das Modell Fachhochschule Ende der 1970er-Jahre auf wenig Interesse stiess, ganz im Gegensatz zu Deutschland und den Niederlanden, wo bereits Ende der 1960er-Jahre erste Fachhochschulen gegründet wurden.<sup>38</sup>

Die Hochschulpolitik hingegen stagnierte in den 1970er-Jahren: Das dominierende Thema war die finanzielle Bewältigung des Studierendenzuwachses, vor allem in den medizinischen Richtungen (Human, Veterinär- und Zahnmedizin); alle Akteure waren sich weitgehend einig, dass in diesen Fächern mit hohen Kosten und knappem Platzangebot in den Ausbildungskliniken ein Numerus clausus zu verhindern sei. Karl Schmid setzte sich an einer Tagung der Erziehungsdirektoren 1972 vehement für den sogenannten *social-demand-Ansatz* ein, wonach die Hochschulen den Bildungswilligen einen Studienplatz zur Verfügung stellen sollten.<sup>39</sup> Auch innerhalb der Hochschulkonferenz war trotz Ansturm auf das Humanmedizinstudium die Ansicht weit verbreitet, dass von Zulassungsbeschränkungen abzusehen sei. Am meisten fürchtete man sich vor unkoordinierten Massnahmen einzelner Hochschulen. Ab 1969 mussten sich die Medizinstudierenden voranmelden. 1972/73 verzeichneten die medizinischen Fakultäten einen sprunghaften Anstieg, ebenfalls 1975/76 und wieder 1976/77. Die Schweizerische Hochschulkonferenz bettelte schliesslich ab 1978 unter den Nichthochschulkantonen Solidaritätsbeiträge zusammen (jährlich zwei Millionen Franken) und ging dazu über, in den vorbereitenden Gymnasien über die Knappheit zu informieren, was als «Dissuasionskampagne» bezeichnet wurde. Zwar wurde immer wieder betont, dass die Aufnahmefähigkeit definitiv erreicht sei; weil aber die Hochschulen vor einer effektiven Steuerung zurückschreckten, wurden die Kapazitäten immer wieder angepasst. In seinem Grundsatzpapier von 1982 schrieb die SHK, «Zustände wie in der BRD» seien zu vermeiden. Wenn nichts geschehe, «dürfte es zu harten Auseinandersetzungen zwischen den einzelnen Fakultäten, zu unkontrollierbaren Selbstschutz-

38 Oertle Bürki, Cornelia 2008, S. 63 f.

39 «Schulkoordination und Hochschulpolitik», NZZ, 5. November 1972.

massnahmen und zu lokal eingeführten «versteckten» Numeri clausi – auf der Stufe des ersten oder des zweiten Studienjahres – kommen».<sup>40</sup>

Auch die Konferenz der Erziehungsdirektoren setzte sich in einer Arbeitsgruppe mit dem Numerus clausus auseinander und arbeitete an einem Bericht, der die «Engpassproblematik, Konkordat zwischen den Kantonen zwecks finanzieller Mittelbeteiligung der Nichthochschulkantone an den Hochschuleaufwendungen, eventuelle Massnahmen zur Einführung von Studienplatzbeschränkungen (Kontingentierungsproblem, etc.)» behandeln sollte. Die Frage stellte sich hier nach der Kostenbeteiligung der Nichthochschulkantone oder nach vermehrter Unterstützung durch den Bund.<sup>41</sup> Die Träger der kantonalen Hochschulen taten sich deshalb mit der Einführung eines Numerus clausus schwer, weil sie sich der Tragweite eines Eingriffs sehr bewusst waren; eine echte Koordination hätte die auf Konsens angelegte Schweizerische Hochschulkonferenz stark herausgefordert; eine Bundeslösung lehnten die Hochschulkantone aber aus Prinzip ab. Dies führte dazu, dass die Bildungspolitiker ihre Energie dafür aufbrachten, mehr Mittel aufzutreiben. Nachdem der Bund Ende der 1970er-Jahre seine Beiträge an die kantonalen Hochschulen bloss noch um die Teuerung erhöhte, setzte die EDK auf Selbsthilfe; 1979 gelang es nach einer Experimentierphase, die Nichthochschulkantone in eine «Interkantonale Vereinbarung über Hochschulbeiträge» einzubeziehen. Die beitretenden Kantone beteiligten sich damit an den Ausbildungskosten ihrer Studierenden. Im Gegenzug verpflichteten sich die Hochschulkantone, von Zulassungsbeschränkungen abzusehen; wenn die Hochschulen Zulassungsbeschränkungen einführen sollten, würden sämtliche Studierenden im gleichen Ausmass davon betroffen sein.<sup>42</sup>

Zu den aufgeschobenen Baustellen gehörten auch die Arbeiten der Hochschulkonferenz zur Verkürzung der Studiendauer, welche in den 1970er-Jahren unter dem Begriff «Studienreform» diskutiert wurde. Der Präsident der Hochschulrektorenkonferenz, André Labhardt, äusserte 1971 öffentlich die Idee eines Kurzstudiums, gewissermassen einen Bachelorabschluss *avant la lettre*. Solche Ideen waren aber nicht mehrheitsfähig; der Präsident des Wissenschaftsrates meinte gegenüber Labhardt, er würde «wahrscheinlich an vielen Orten in ein Wespennest treten. Es ist eigentümlich und ziemlich deprimierend, dass

40 «Der Zugang zu den Medizinstudien», Bericht der Schweizerischen Hochschulkonferenz, 14. Mai 2015, Beilage zur Sitzung der Koordinationskonferenz für Fragen der Wissenschaftspolitik vom 27. Mai 1982, BAR E3375B#1989/125#44\*.

41 Koordinationskonferenz für Fragen der Wissenschaftspolitik vom 27. Oktober 1977, BAR E3375B#1989/125#44\*.

42 Herren, Marc 2008, S. 245. Zur steigenden Bedeutung von interkantonalen Konkordaten seit 1970 vgl. auch Bochsler, Daniel/Sciarini, Pasal 2006.

man den Eindruck hat, in den Universitäten selber nehme man den vom Wissenschaftsrat schon lange vor meiner Zeit geäusserten Gedanken der notwendigen Verkürzung der Studien nicht ernst.»<sup>43</sup> Der Wissenschaftsrat regte zwar die Idee einer Studienreform an, er war sich aber bewusst, dass die «Verwirklichung einer Studien- und Strukturreform an den Hochschulen primär die Aufgabe der Hochschulkonferenz» sei.<sup>44</sup> National koordinierten Studienreformen war kein Erfolg beschieden, zehn Jahre später tauchte das Traktandum wieder auf. Im Arbeitsprogramm für 1982 versprach die Hochschulrektorenkonferenz «die Bemühungen um Studienreform an den einzelnen Hochschulen oder in besonderen Fachbereichen zu koordinieren».<sup>45</sup>

Schiffbruch erlitten zwei Neugründungen von Universitäten in den Kantonen Luzern (1978) und Aargau (1976–1978). In Luzern plante die Regierung eine Universität mit fünf Fakultäten (Phil. I; Phil. II; Erziehungswissenschaften; Rechts-, Wirtschafts- und Staatswissenschaften; Theologie) und drei interdisziplinären Lehr- und Forschungszentren (öffentliche Aufgaben, Lehrerbildung, Umweltfragen); diese hätten rund 3000 Studierende aufnehmen sollen, der Bund unterstützte die Planungsarbeiten mit Sonderbeiträgen ausserhalb des Hochschulförderungsgesetzes im Umfang von 1,3 Millionen Franken; in der Abstimmung scheiterte das Universitätsgesetz im Zuge der ohnehin kritischen Stimmung gegenüber dem Ausbau der Hochschulen.<sup>46</sup> Im Kanton Aargau kam es nicht einmal zu einer Volksabstimmung, nachdem der Grosse Rat das Projekt schon 1976 ganz knapp abgelehnt hatte. Allerdings wäre dort lediglich eine Hochschule für Bildungswissenschaften entstanden; parallel dazu wurde die unabhängig vom Kanton Aargau geförderte Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung (SKBF) 1974 gegründet, getragen von der Konferenz der Erziehungsdirektoren und dem Departement des Innern.<sup>47</sup> Die SKBF atmete den Geist der politisch gescheiterten Bildungsartikel von 1973; ein seltenes Beispiel einer gemeinsamen Zuständigkeit von Bund und Kantonen.

43 Präsident des SWR, Karl Schmid, an Präsidenten der Schweizerischen Hochschulkonferenz (André Labhardt), 2. Februar 1971, BAR E3375B#1989/125#109\*.

44 Schweizerischer Wissenschaftsrat (Karl Schmid), «Zusammenarbeit Wissenschaftsrat – Hochschulkonferenz – Abteilung für Wissenschaft und Forschung», 16. Juli 1970, BAR E3375B#1998/149#64\*.

45 Schweizerische Hochschulrektorenkonferenz, Arbeitsprogramm 1982, Beilage zur Koordinationskonferenz für Fragen der Wissenschaftspolitik vom 13. Januar 1982, 30. Dezember 1981, BAR E3375B#1989/125#44\*.

46 APS 1978, Abschnitt «Bildung und Forschung»; Botschaft über Kredite für die vierte Beitragsperiode nach dem Hochschulförderungsgesetz, BBl. 1980 II, S. 820.

47 Tuggener, Heinrich 1985.

## 1980er-Jahre: Erneuter Aufbruch und Hoffen auf Europa

Ende der 1970er-Jahre kehrte kurzzeitig die Diskussion zurück, dem Bund via Verfassung mehr Kompetenzen in der Bildungspolitik zu geben. Diese Vorstellungen sind im Zusammenhang mit der generellen Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen zu sehen. Doch die Kantonsvertreter standen einer Neuauflage der Bildungsartikel zu kritisch gegenüber; dies musste auch der neue Präsident des Wissenschaftsrates, Hugo Aebi, einsehen. Die Hochschulförderung war an einem toten Punkt angelangt, aufgegeben zwischen den Vertretern der Universitätskantone, welche soeben ein Konkordat etablieren konnten und dieses als Stärkung des bildungspolitischen Föderalismus interpretierten, und dem Gewerbeverband und seinem Direktor Otto Fischer, der sich einseitig für die Berufsbildung ins Zeug legte und seine Akademikerskepsis offen zur Schau trug.

Die Hochschulpolitik des Bundes steckte zu Beginn der 1980er-Jahre fest; mehr Mittel gab es nicht und gleichzeitig strömten immer mehr Studierende an die Hochschulen; die Eidgenössische Technische Hochschule mit dem traditionellen Standort in Zürich und seit 1969 in Lausanne, war die «Hochschule Schweiz» schlechthin, aber lediglich für Ingenieure, Architekten und Naturwissenschaftler. Physik, Chemie und Geologie speziell für Ingenieure wurde ebenfalls nur an der ETH angeboten. ETH und EPFL standen wie andere Hochschulen in Europa vor der schwierigen Aufgabe, mit stagnierenden Staatsmitteln den «Studentenberg» mit den Strukturen der 1950er-Jahre aufzufangen. Der Hochschulrat ging 1985/86 mit einer externen Organisations- und Effizienzanalyse daran, eine Legitimation für mehr Autonomie gegenüber dem Bund zu erhalten. Der Schulrat der ETH erhielt eine hohe Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit; ein managementorientierter Ansatz sollte das starre System ETH von dienstrechtlichen Vorschriften befreien. Vermehrte Flexibilität sollte an die «zunehmend dynamische Entwicklung in Lehre und Forschung sowie die Durchführung gemeinsamer Forschungsvorhaben mit Hochschulen, Industrie und Verwaltung» erleichtern, wie der Bundesrat in seiner Botschaft zum neuen ETH-Gesetz 1987 vor dem Parlament ausführte.<sup>48</sup> Die Beratungsfirmen lieferten das erwünschte Ergebnis: Das Stellenwachstum bei Lehre und Forschung konnte nach 1987 substanziell erhöht werden, teilweise durch Umschichtungen, aber auch durch zusätzliche Mittel des Bundes; damit wurde die ETH zur Vorreiterin für andere Universitäten, die sich in den 1990er-Jahren aus dem politischen Einfluss der kantonalen Bildungsverwaltungen herauslösen sollten.<sup>49</sup>

48 Botschaft über ein ETH-Gesetz, 14. Dezember 1987, BBl. 1988, Bd. 1, S. 765.

49 Für das Beispiel der Universität Bern vgl. Saner, Philippe 2012.

Das neue ETH-Gesetz sollte einen Aufbruch bringen; dieser wurde noch verstärkt durch eine Intensivierung des internationalen Austauschs, vorab mit den Mobilitäts- und den Forschungsprogrammen der Europäischen Gemeinschaften. Mitte der 1980er-Jahre forcierten die Europäischen Gemeinschaften das Europa der Bürger, das 1992 mit der Vollendung des EG-Binnenmarktes umgesetzt sein sollte. Die Bildung sollte als Mittel des Bürgeraustauschs eine zentrale Rolle spielen. Bildung und Forschung dienten zuerst der Vertiefung der Zusammenarbeit unter den damaligen EG-Staaten. Die Schweiz versuchte mit den EFTA-Partnern Zugang zu den Austauschprogrammen zu erhalten. Der Aufbruch der Schweiz, den die Partizipation am grossen Integrationsschritt «EG 92» im Verbund mit der EFTA bedeutete, sollte auch in der Wissenschaftspolitik (Bildung und Forschung) eine grosse Reformdynamik erzeugen. Der von EG und EFTA geplante Europäische Wirtschaftsraum (EWR) warf seine Schatten weit voraus. Es ist beachtlich, wie sich der Generalsekretär der Erziehungsdirektorenkonferenz 1989 an einem Vortrag für «mehr Gesamtschau»<sup>50</sup> aussprach; nun dachte auch die EDK ähnlich konzeptionell, wie dies zuvor nur die Bundesorgane getan hatten. Die angezogenen Bremsen der Kantone mit ihren zahlreichen interkantonalen Gremien lösten sich angesichts der europäischen Herausforderung Ende der 1980er-Jahre plötzlich. Gut erkennbar ist dieser Wandel im Jahr 1989, als die EDK ihre jahrelange Opposition aufgab und den ersten Länderbericht zur Schweizer Bildungspolitik im Rahmen eines OECD-Länderexamens publizierte.

Dass der Bundesrat lange Zeit den europäischen Hochschulkonventionen nicht beitreten wollte, war auch die Folge einer stark binnenorientierten EDK; 1988 erfolgte das Umdenken in dieser Frage, die EDK hielt ihre Jahrestagung zum Thema europäische Zusammenarbeit ab.<sup>51</sup> Aufschlussreich ist, dass mit der Integration der Schweizer Hochschulen in das von der EG und der EFTA seit 1988 geförderte ERASMUS-Programm die Forderung nach verbesserter Mobilität zwischen den schweizerischen Hochschulen verknüpft wurde. «Die innerschweizerische Mobilität muss ebenso attraktiv sein wie die internationale.» Der Bundesrat konnte es nicht lassen, die erfolglosen Versuche einer Schweizer Koordination des Hochschulwesens zu kommentieren: «Eine entscheidende Voraussetzung, dass von der Möglichkeit eines Hochschulwechsels mehr Gebrauch gemacht wird, ist die gegenseitige Anerkennung von Studienzeiten, -leistungen und Diplomen. Es muss leider festgestellt werden, dass in diesem Bereich in den 20 Jahren der Geltung des Hochschulförderungsgesetzes keine

<sup>50</sup> Arnet, Moritz: Schweizerische Bildungspolitik – Wohin? Vortrag an der Deutschschweizerischen Berufsbildungsämterkonferenz vom 23. Mai 1989, BAR E3375B#1998/149#5\*.

<sup>51</sup> Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren [Jahresbericht] 1989.

wesentlichen Fortschritte erzielt worden sind.»<sup>52</sup> Die Studienleistungen wurden auf europäischer Ebene mit einer Hochschulbildungswährung standardisiert, dem European Credit Transfer System (ECTS); später hielt diese Währung Einzug in die Schweizer Hochschulen (Universitäten und Fachhochschulen) und sorgte interkantonal für mehr Transparenz und bessere Durchlässigkeit.

Das Projekt EWR, als Alternative der EFTA-Staaten zum EG-Binnenmarkt konzipiert, hatte vor allem für die höhere Berufsbildung weitreichende Konsequenzen. Der Generalsekretär der EDK Moritz Arnet erläuterte 1989 in einem programmatischen Vortrag vor der Deutschschweizerischen Berufsbildungsämterkonferenz, die Bildungspolitik habe erkannt, «dass es eine ihrer zentralen Aufgaben ist, ein Minimum an Kohärenz unter diesen Bereichen zu sichern und zu verhindern, dass die im Ganzen fruchtbaren Autonomien das ganze Bildungssystem erstarren lassen». Ganz besondere Probleme ortete Arnet im Tertiärsektor, bei den Hochschulen und der höheren Fachausbildung.

«Viele Verantwortliche der Bildungspolitik haben noch kaum zur Kenntnis genommen, dass seit einem Vierteljahrhundert höhere Fachschulen entstanden und ausgebaut worden sind, die nun dringlich in ein Konzept höherer Bildung in der Schweiz einbezogen werden müssen. Die HTL bilden heute dreimal so viele Ingenieure in ihren Fachgebieten aus wie die ETH, und die HWV diplomieren heute gut ein Drittel aller Betriebsökonominnen. Diese Schulen stehen isoliert und etwas ratlos zwischen dem Berufsbildungssystem und dem Hochschulsystem.»<sup>53</sup>

Arnet sah viele Organe in der Hochschulpolitik (BBW, ETH-Schulrat, SHK, SWR), bei der Berufsbildung gab es aber nichts Vergleichbares, obwohl diesen Weg immer noch die meisten Jungen einschlagen würden. «Vor allem der entstehende Binnenmarkt der EG verlangt nun eine aktivere und verbindlichere Haltung. [...] Mit dem einheitlichen System zur Anerkennung von Hochschulabschlüssen hat die EG Ende 1988 einen wichtigen Schritt getan.»<sup>54</sup>

Allmählich wirkte sich das regelmässige Engagement schweizerischer Akteure in internationalen Bildungsorganisationen doch aus. Der Generalsekretär der EDK Moritz Arnet bemängelte 1989 in einem grundlegenden Beitrag für die «Neue Zürcher Zeitung» unter dem Titel «Schweizerische Bildungs-

52 Bundesrat, Botschaft über Massnahmen für die internationale Zusammenarbeit im Bereich der höheren Bildung und für die Mobilitätsförderung, 17. September 1990, BBl. 1990, Bd. 3, S. 1059–1159, Zitat S. 1085.

53 Moritz Arnet, Schweizerische Bildungspolitik – Wohin? Vortrag an der Deutschschweizerischen Berufsbildungsämterkonferenz vom 23. Mai 1989, BAR E3375B#1998/149#5\*.

54 Ebd. Zur Europakompatibilität der Diplome in der höheren Berufsbildung vgl. Balthasar, Andreas/Fässler, Sarah/Weber, Karl 2010, S. 41.

politik und Europa»<sup>55</sup> die Unfähigkeit des Schweizer Bildungssystems, sich an internationalen Konzepten zu orientieren. Seit zweieinhalb Jahrzehnten, so Arnet, würden Schweizer Delegierte in der UNESCO, im Europarat, in der OECD mitwirken; wenn es aber um rechtliche Verpflichtungen gehe, halte sich die Schweiz stets zurück. Noch 1983 weigerte sich die Erziehungsdirektorenkonferenz, die schweizerische Bildungspolitik durch die OECD begutachten zu lassen. Die Schweiz war das einzige OECD-Land, welches damals noch nie evaluiert worden war; die EDK trat immer auf die Bremse mit dem Hinweis, keine fremden Richter anzuerkennen. Doch nun sprach EDK-Generalsekretär Arnet von einem Sinneswandel und stellte fest, «die Szene habe gewechselt. Die Diskussion über die Stellung der Schweiz zur EG beeinflusst auch die Bildungspolitik.»<sup>56</sup>

## Schluss

Gibt es in der Schweiz im untersuchten Zeitraum eine nationale Wissenschaftspolitik? Sicher gibt es Debatten darüber, Stimmen, welche das Fehlen einer solchen Politik bemängeln oder eine verstärkte Koordination begrüßen. Bemerkenswert ist, dass eine echte nationale Politik massive Eingriffe in die Ressourcensteuerung und damit eine Veränderung der Staatlichkeit erfordert hätte; im untersuchten Zeitraum kam es zu einzelnen bemerkenswerten Innovationen, dennoch ist ein national gesteuerter Prozess nur bruchstückhaft zu erkennen. Um die Entwicklung adäquat zu beschreiben, müssen verschiedene Faktoren über die Zeit hinweg separat betrachtet werden. Stabilität und Wandel in der Periode 1960–1990 können aufgrund der oben dargestellten Meilensteine datiert und generalisierend begründet werden. Insbesondere stellt sich die Frage nach der Problemlösungskapazität in der Mehrebenenrealität des Schweizer Entscheidungssystems, wobei neben der Betrachtung des Verhältnisses von Bund und Kantonen auch die internationale beziehungsweise europäische sowie die interkantonale Ebene zu berücksichtigen sind.

Mit der Bildungsexpansion entstanden auf nationaler und interkantonalen Ebene neue Institutionen, welche die Wissenschaftspolitik der Schweiz weitgehend unabhängig von parlamentarischer Einflussnahme gestalten konnten. Im Bereich der Forschung bestand schon in den 1950er-Jahren ein Verteilsystem, das die Ansprüche der Wissenschaftler und der Hochschulen befriedigen konnte. Der Wissenschaftsrat unternahm aber in den frühen 1970er-Jahren An-

55 «Schweizerische Bildungspolitik und Europa. Zunehmender Anpassungs- und Harmonisierungsdruck», NZZ, 6. Februar 1989.

56 Ebd.

strengungen, diese harmonische Autonomie infrage zu stellen. Bei der Hochschulpolitik wurde neben dem Wissenschaftsrat und dem Amt für Wissenschaft und Forschung neu ein interkantonales Entscheidungsgremium gebildet, die Schweizerische Hochschulkonferenz. Diese verstand sich als Sprachrohr der Kantone, vorab der Hochschulkantone, und agierte meist gegen zentralisierende Lösungen.

In der Hochschulpolitik änderten sich die Machtverhältnisse in der untersuchten Periode kaum, es herrschte viel Diskurs, aber wenig Steuerung unter den beteiligten Akteuren; der Bund subventionierte die kantonalen Universitäten; diese pochten auf ihre Autonomie. Sie stellten sich zu Beginn der 1970er-Jahre zwar nicht gegen eine geteilte Kompetenz in der Bildungspolitik (Revision der Bildungsartikel), doch bedauerten die Universitätskantone die Ablehnung der Bildungsartikel auch nicht. Das Problem des studentischen Wachstums löste man mit zusätzlichen Mitteln, was allerdings nach 1975 schwieriger wurde. Das System einer interkantonalen Lösung um den Numerus clausus war insofern innovativ, als es eine Lösung auf dem Konkordatsweg hervorbrachte. Die Staatlichkeit blieb somit weitgehend stabil; der Bund wurde regelmässig in die verfassungsmässigen Schranken gewiesen, ein Beitritt zu den europäischen Hochschulkonventionen war aus diesen Gründen unmöglich.

Im Bereich der Forschung hatte der Bund mehr Handlungsmöglichkeiten; Schritt für Schritt erkämpfte er sich ein Mitspracherecht bei der Mittelverteilung. Der Forschungsartikel von 1973 in der Verfassung und das Forschungsgesetz von 1982 zeigten, dass der Bund als Akteur akzeptiert wurde. Die Mittelverknappung Mitte der 1970er-Jahre war sogar vorteilhaft, weil der Druck auf den Nationalfonds erhöht werden konnte; mit den nationalen Forschungsprogrammen ab 1975 verlor der Nationalfonds zumindest symbolisch einen Teil seiner Autonomie. Die nationalen Forschungsprogramme rüttelten an der Stabilität der förderungswürdigen Disziplinen; die Sozial- und Umweltwissenschaften beispielsweise erhielten dank der Programme mehr Aufmerksamkeit und konnten ihre desolate Lage an den traditionellen Fakultäten verbessern.

Die Periode ist gekennzeichnet durch einen anfänglich starken Glauben an die Planungsmöglichkeiten und einen konzeptionellen Zugang (Bildungsartikel) bei den Bundesorganen, vorab beim Wissenschaftsrat und der Abteilung für Wissenschaft und Forschung. Demgegenüber waren die interkantonalen Institutionen (SHK und EDK) wesentlich skeptischer; sie orientierten sich stärker am politisch Machbaren und befürworteten höchstens kleine Reformschritte. In der Koordinationskonferenz für Fragen der Wissenschaftspolitik zeigten sich diese unterschiedlichen Zugänge zu Problemlösungen sehr deutlich. Im Verlauf der 1970er-Jahre verflog aber auch bei der Abteilung für Wissenschaft und Forschung und dem SWR die Planungseuphorie.



Die recht stabile Staatlichkeit (Selbststeuerung in der Forschung, Vorrang des Föderalismusgedankens, wenig Integration in den europäischen Hochschulraum) veränderte sich konzeptionell Ende der 1980er-Jahre, ausgelöst von der Dynamik auf europäischer Ebene (Binnenmarkt 1992, Mobilitätsförderung der Studierenden und Diplomanerkennung). In der Forschungspolitik weichen sich die Positionen allerdings schon früher auf, beispielsweise konnte die Skepsis gegenüber einer staatlichen Technologiepolitik schon im Rahmen der Teilnahme am Programm der COST um 1973 abgebaut werden.

Die Veränderung der Staatlichkeit ist an der Schwelle zu den 1990er-Jahren im Funktionsverständnis der interkantonalen Koordinationsorgane, SHK und EDK, erkennbar. Das Jahr 1988 stellt einen Wendepunkt dar: An der Jahresversammlung der EDK spielte das Thema Europa eine überragende Rolle und die EDK liess eine Evaluation des schweizerischen Bildungswesens durch die OECD zu, ein wichtiges Signal. Die Europäisierung der Wissenschaftspolitik führte somit zu einer Aufwertung des Bundes. Ein Umdenken in den interkantonalen Gremien ist ein weiteres Ergebnis dieses Europäisierungsschubes; es ging nicht mehr darum, vereint gegen Bundeslösungen anzukämpfen, sondern den Handlungsspielraum angesichts der europäischen Dynamik nicht vollständig zu verlieren. Dass die Schweiz dem EWR gar nicht beitrug, spielt in einer Ex-post-Betrachtung keine Rolle. Die Kantone liessen sich in der Phase der EWR-Vorbereitung stark von der Mehrebenenrealität herausfordern, der Meinungsumschwung innerhalb der EDK Ende der 1980er-Jahre ist das Ergebnis einer intensiven Auseinandersetzung mit den neuen Steuerungslogiken, welche vom europäischen Binnenmarkt ausgingen.

Am Beispiel der höheren Berufsbildung wird die Bedeutung des Binnenmarkts von 1992 beziehungsweise des EWR als Motor für den bildungspolitischen Aufbruch besonders deutlich. Die Schweiz brach aus der Konzeptlosigkeit aus und ebnete den Weg für mehr Kohärenz in der (höheren) Berufsbildung. Die Fachhochschule etablierte sich als Alternative zum gymnasialen Weg mit Universitätsanschluss; an der Frage der Diplomanerkennung im gemeinsamen Markt entzündete sich die Frage, wie ein HTL-Ingenieur oder ein Betriebsökonom HWV bestehen könne; die teilweise sehr regionalen Schulen mit hoher Autonomie flüchteten gewissermassen in ein vom Bund entwickeltes europakompatibles Anerkennungssystem. Die Akademisierung der höheren Berufsbildung ist nur im Kontext der Europäisierung zu verstehen; in diesem Bereich veränderte sich die Staatlichkeit umfassend und in rasantem Tempo zu Beginn der 1990er-Jahre.

Zusammengefasst: Der Wandel in der Wissenschaftspolitik wird erst in den 1990er-Jahren manifest, die «belief systems» veränderten sich aber deutlich erkennbar bereits ab 1987/88. Insgesamt war der Wandel am Übergang zu den

1990er-Jahren beinahe explosionsartig für Schweizer Verhältnisse. Auch wenn 1992 die Schweiz den EWR-Vertrag per Referendum ablehnte, war eine Umkehr zu den Verhältnissen der 1960er- und 1970er-Jahre keine Option mehr. Die Phase von 1960 bis 1990 lässt sich im Bereich der Wissenschaftspolitik mit der Chiffre «viel Diskurs – wenig Steuerung» zusammenfassen; die Phase kann aber auch als Auftakt eines Prozesses gelesen werden, der in den 1990er-Jahren die Staatlichkeit disruptiv erfassen sollte.

## Bibliografie

AB	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
APS	Année politique suisse
BAR	Schweizerisches Bundesarchiv
BBL	Bundesblatt
NZZ	Neue Zürcher Zeitung

Arbeitsausschuss: Schlussbericht des Arbeitsausschusses zur Förderung des wissenschaftlichen und technischen Nachwuchses, in: Mitteilungsblatt des Delegierten für Arbeitsbeschaffung und wirtschaftliche Kriegsvorsorge, Bern 1959. [Bericht Hummler]

Balthasar, Andreas; Fässler, Sarah; Weber, Karl: Programmathe Analyse des hochschulpolitischen Diskurses des Fachhochschulaufbaus in der Schweiz. Programmatik und Entwicklung der Schweizer Fachhochschulen, Arbeitsbericht 38, Bern 2010, [http://edudoc.ch/record/36789/files/Be\\_Fachhochschulen\\_lang\\_d.pdf](http://edudoc.ch/record/36789/files/Be_Fachhochschulen_lang_d.pdf), Stand: 11. Juli 2016.

Blatter, Joachim: Horizontalföderalismus und Schweizer Demokratie, in: *Swiss Political Science Review* 16 (2), 2010, S. 247–277.

Bochsler, Daniel; Sciarini, Pascal: Konkordate und Regierungskonferenzen. Standbeine des horizontalen Föderalismus, in: *Leges* 2006 (1), S. 23–41.

Criblez, Lucien: Gymnasium und Berufsschule. Zur Dynamisierung des Verhältnisses durch die Bildungsexpansion seit 1950, in: *Traverse* 9 (3), 2002, S. 29–40.

Criblez, Lucien: Die Expansion der Bildungsverwaltung in den 1960er und 1970er Jahren – am Beispiel der Kantone Zürich und Bern, in: Geiss, Michael; De Vincenti, Andrea (Hg.): *Verwaltete Schule. Geschichte und Gegenwart*, Wiesbaden 2012.

Deppeler, Rolf: Sechs Jahre Hochschulkonferenz. Versuch eines Fazits aus der Sicht des Sekretariats, Bern 1975.

Eidgenössisches Departement des Innern (Hg.): Bericht der Eidgenössischen Kommission für Nachwuchsfragen auf dem Gebiete der Geisteswissenschaften und der medizinischen Berufe, sowie des Lehrerberufes auf der Mittelschulstufe, Bern 1963. [Bericht Schultz]

- Eidgenössisches Departement des Innern (Hg.): Bericht der Eidgenössischen Expertenkommission für Fragen der Hochschulförderung, Bern 1964.
- Freiburghaus, Dieter; Zimmermann, Willi: Wie wird Forschung politisch relevant? Erfahrungen in und mit den Schweizerischen Nationalen Forschungsprogrammen, Bern 1985.
- Gees, Thomas: Die Schweiz im Europäisierungsprozess. Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Konzeptionen am Beispiel der Arbeitsmigrations-, Agrar- und Wissenschaftspolitik, 1947–1974, Zürich 2006.
- Gees, Thomas: Schweizerische Wissenschaftsaussenpolitik am Beispiel der COST-Initiative, in: Fleury, Antoine; Zala, Sacha (Hg.): Wissenschaft und Aussenpolitik, Bern 2012, S. 93–104.
- Godin, Benoît: Technological gaps: an important episode in the construction of S & T statistics, in: *Technology in Society* 24, 2002, S. 387–413.
- Gugerli, David: Kybernetisierung der Hochschule. Zur Genese des universitären Managements, in: Hagner, Michael; Hörl, Erich (Hg.): Die Transformation des Humanen, Frankfurt 2008, S. 414–439.
- Herren, Marc: Die nationale Hochschul- und Forschungspolitik, in: Criblez, Lucien (Hg.): Bildungsraum Schweiz. Historische Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen, Bern 2008, S. 219–250.
- Honegger, Claudia; Jost, Hans-Ulrich; Burren, Susanne; Jurt, Pascal: Konkurrierende Deutungen des Sozialen, Zürich 2007.
- Kaelble, Hartmut: Sozialgeschichte Europas, 1945 bis zur Gegenwart, Bonn 2007.
- Lengwiler, Martin: Kontinuitäten und Umbrüche in der deutschen Wissenschaftspolitik des 20. Jahrhunderts, in: Simon, Dagmar; Knie, Andreas; Hornbostel, Stefan (Hg.): Handbuch Wissenschaftspolitik, Wiesbaden 2010, S. 13–25.
- OECD: Konferenz der Wissenschaftsminister der OECD-Länder, 13. und 14. Oktober 1971, in: *Wissenschaftspolitik* 5 (3), 1971, S. 49–53.
- Oertle Bürki, Cornelia: Fachhochschulen Gesundheit in der Schweiz. Konzeption und Aufbau im Umfeld der allgemeinen Fachhochschulentwicklung, Bern 2008.
- Papadopoulos, George S.: Die Entwicklung des Bildungswesens von 1960 bis 1990. Der Beitrag der OECD, Frankfurt am Main 1996.
- Pasternack, Peer; Maue, Isabell: Die Akteurskonstellationen im Schweizer Bildungs-, Forschungs- und Innovationssystem. Arbeitsdokument Geschäftsstelle SWIR 5/2015, Bern 2015, [http://swir.ch/images/stories/pdf/de/Arbeitsdokument\\_Geschäftsstelle\\_SWIR\\_5\\_2015\\_Die\\_Akteurskonstellationen\\_im\\_CH\\_BFI\\_System.pdf](http://swir.ch/images/stories/pdf/de/Arbeitsdokument_Geschäftsstelle_SWIR_5_2015_Die_Akteurskonstellationen_im_CH_BFI_System.pdf), Stand: 12. Juli 2016.
- Rüegg, Walter; Sadlak, Jan: Die Hochschulträger, in: Rüegg, Walter (Hg.): Geschichte der Universität in Europa, Bd. 4, S. 79–120.
- Saner, Philippe: Verwaltete Wissenschaft, Universitätsmanagement am Fallbeispiel Bern, Bern 2012, [http://edudoc.ch/record/116901/files/15021\\_Saner.pdf](http://edudoc.ch/record/116901/files/15021_Saner.pdf), Stand: 11. Juli 2016.
- Schmid, Karl: Probleme der Schweizerischen Wissenschaftspolitik, in: *Wissenschaftspolitik* 5 (4), 1971, S. 12–27.

- Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren: Jahresbericht 1988, Bern 1989, [http://edudoc.ch/record/24733/files/1988\\_d.pdf](http://edudoc.ch/record/24733/files/1988_d.pdf), Stand: 11. Juli 2016.
- Schweizerischer Wissenschaftsrat: Stellungnahme des Wissenschaftsrates zum Vor-entwurf zu einer Neuformulierung von Art. 27 und Art. 27<sup>bis</sup> BV, in: Wissenschaftspolitik 5 (3), 1971, S. 29–34.
- Steiner, Jürg: Möglichkeiten des kooperativen Föderalismus bei der Gründung neuer Hochschulen, in: Schweizerische Zeitschrift für Nachwuchs und Ausbildung 6, 1967, S. 80–84.
- Tschudi, Hans Peter: Zum Geleit, in: Wissenschaftspolitik 1 (1), 1972, S. 5.
- Tuggener, Heinrich: Koordination in der Bildungsforschung – Notwendigkeit auch unter veränderten Rahmenbedingungen, in: Generalsekretariat der Erziehungsdirektorenkonferenz (Hg.): Bildungspolitik im schweizerischen Föderalismus, Bern 1985, S. 59–67.



# Der Talent-Turn und seine staatliche Begleitmusik

## Migration und die Politik der Hochqualifizierung

GANGA JEY ARATNAM

«The Boeing Company, producer of the highly successful 707, 720 and 727 commercial jet airliners, has a number of career positions open to manufacturing and other engineers.»<sup>1</sup> So harmlos beginnt ein Inserat in der «Neuen Zürcher Zeitung», in welchem der weltbekannte Flugzeugbauer im Januar 1968 nach Ingenieuren aus der Schweiz für sein Werk in Seattle suchte. Beim Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) läuteten die Alarmglocken. Denn in Fällen wie diesem materialisierten sich die dürrten Statistiken, die für die Schweiz einen überdurchschnittlichen «brain drain» aus Industrie und Forschung belegten. Die BIGA-Beamten intervenierten bei der «Neuen Zürcher Zeitung», um weitere Inserate zu unterbinden. Und sie luden den Boeing-Vertreter vor, um von ihm unter Berufung auf ein Gesetz, mit dem die Schweiz 1888 (!) das Geschäft mit der Überseeauswanderung reguliert hatte,<sup>2</sup> den Verzicht auf weitere Abwerbekampagnen zu erreichen.<sup>3</sup> Diese kurios anmutende Anekdote steht sinnbildlich für das Ringen schweizerischer Akteure um die rare Ressource der Hochqualifizierten.<sup>4</sup> Wie viele «Akademiker» und «Ingenieure», welche Forscherinnen und Forscher brauchte es, damit die Schweiz ihren Platz unter den fortschrittlichen Nationen behalten und verbessern konnte? In dieser bangen Frage wirkten international zirkulierende Vorstellungen vom ursächlichen Zusammenhang zwischen Humankapital und volkswirtschaftlichem Wohlstand nachhaltig mit. Denn die Volkswirtschaften befanden sich gemäss den Parametern der internationalen Entwicklungs- wie der «westlichen» Wachstumsökonomie<sup>5</sup> im friedlichen

1 [Inserat Boeing Company], NZZ, 15. Januar 1968, S. 27; [Inserat Boeing Company], NZZ, 22. Januar 1968, S. 38.

2 Bundesgesetz vom 22. März 1888 betreffend den Geschäftsbetrieb von Auswanderungsagenturen, AS 10 652.

3 Aktennotiz: Rekrutierung von hochqualifiziertem Personal für ausländische Firmen durch Inserate in der Schweizer Presse, BIGA, Unterabt. Arbeitskraft und Auswanderung, 13. Februar 1968, BAR E2001E#1980/83#403\*.

4 Gemeint sind Personen mit einer tertiären Bildungs- und Berufsqualifikation. Vgl. Bundesamt für Statistik 2014, S. 22.

5 Speich Chassé, Daniel 2013, S. 30.

Wettbewerb um Wohlstand und Fortschritt. Für die reifen Industriegesellschaften war der Einsatz von Wissen und Technologie zentral. Der sogenannte Residualfaktor, der den wissensintensiven technologischen Fortschritt zum Ausdruck bringt, trug zwischen 1945 und 1973 denn auch weit mehr als die Beschäftigung und das Kapital zu Wertschöpfung und Wirtschaftswachstum in der Schweiz bei.<sup>6</sup> Dem Staat kam in marktwirtschaftlich verfassten Systemen die Aufgabe zu, für optimale unternehmerische Rahmenbedingungen und für eine breite Wohlstandsstreuung zu sorgen. Darüber hinaus sollten zentralstaatliche Akteure die Debatte um den bestmöglichen Humankapitaleinsatz fördern und für entsprechende Datenerhebungen besorgt sein.<sup>7</sup> In der Schweiz ging man diese Aufgaben im Rahmen des staatlichen Mehrebenensystems und der nach 1945 konstitutionell verankerten Verbandsmitsprache an.<sup>8</sup> In diesem staatlichen Setting wurde die Debatte um Bildung, Fortschritt und Wissenschaft mit viel Verve, Statistik- und Experteneinsatz geführt. Die dabei produzierten Daten und Diskurse belegten eine Unterdotierung der Schweiz mit tertiärer Bildung und den Mangel an «highly qualified manpower» oder HQM, wie die Hochqualifizierten im internationalen Jargon hiessen.<sup>9</sup> Ein Indikator war der Anteil an zugewanderten Wissenschaftler/-innen, Ingenieuren und Technikern, die in sensitiven und forschungsintensiven Bereichen der Industrie und der Universitäten überdurchschnittlich vertreten waren. Sowohl die quantitative Bedeutung wie die Verbreitung ausländischer Hochqualifizierter war in den 1960er-Jahren begrenzt. Sie konzentrierten sich in bestimmten wissenschaftlichen Disziplinen, Berufszweigen, Branchen und Unternehmensabteilungen, was sich als Clustering fassen lässt; dies umso mehr, als das in der Innovationsforschung benutzte Cluster-Konzept den Wissens-Spillover betont.<sup>10</sup> Waren Arbeitsmarkt und Gesellschaft um 1960 hinsichtlich Staatsangehörigkeit weitgehend dual segmentiert<sup>11</sup> – unten die Mehrheit der Ausländer/-innen, in der Mitte und oben die Mehrheit der Schweizer/-innen –, so hat sich in der Zwischenzeit eine dreigliedrige Stratifikation oder Sandwichstruktur<sup>12</sup> – unten mehrheitlich ausländisch, in der Mitte

6 Müller, Margrit/Woitek, Ulrich 2012, S. 121.

7 OECD 1967, S. 37.

8 Zu den Verbänden siehe unter anderem Gruner, Erich 1956; Katzenstein, Peter J. 1984; Tanner, Jakob 1998.

9 Ohne Verfasser 1965, S. 440; OECD 1967; Stanic, Vladimir/Pym, Denis 1968; Guicciardi, René 1969, S. 76: «HQM = highly qualified manpower. Diese Abkürzung wird heute international gebraucht.» 1973 führten die kanadischen Behörden eine «Highly Qualified Manpower (HQM) Survey» durch, siehe dazu Foot, David K. 1978, S. 116 f.

10 Vgl. Orsenigo, Luigi 2006; Schweizerischer Bundesrat 2010.

11 Zu Theorie und Empirie des dualen Arbeitsmarkts sowie zur Segmentierung nach Herkunft siehe unter anderem Reich, Michael/Gordon, David M./Edwards, Richard C. 1973; Piore, Michael J. 1979.

12 Begriff der Sandwichstruktur entwickelt in Jey Aratnam, Ganga 2012, S. 153.

mehrheitlich schweizerisch, oben wieder mit deutlichem ausländischem Anteil<sup>13</sup> – herausgebildet. Welchen Einfluss auf diesen Wandel der schweizerischen Arbeitsmarkt- und Qualifikationsstruktur man Staat und Politik beimisst, hängt von der Forschungsperspektive ab. Autoren, die vor allem den technologischen Fortschritt und den wirtschaftlichen Strukturwandel dafür verantwortlich machen, tendieren dazu, im Staat einen mehr oder weniger strengen Grenzwächter zu sehen und seine Rolle auf das Feld der Zuwanderungspolitik zu reduzieren.<sup>14</sup> Ein solch enger Blickwinkel übersieht jedoch erstens, wie Migrations-, Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Technologiepolitik interagieren. Über das Ideal der hoch qualifizierten Arbeitskraft lassen sich verschiedene politische Dynamiken verklammern. Zweitens vernachlässigt ein verengter Staatlichkeitsbegriff die neokorporatistische Komponente schweizerischer Politik. Denn staatliche Politik beschränkt sich nicht auf Akteure aus Parlament, Regierung, Verwaltung und Rechtsprechung. Vielmehr ist der Neokorporatismus ein wichtiges Merkmal des schweizerischen Staatlichkeitsstils.<sup>15</sup> Politik wird von organisierten wirtschaftlichen Interessen, zivilgesellschaftlichen Vertreter/-innen und wissenschaftlichen Expert/-innen,<sup>16</sup> aber auch von privaten Unternehmen wesentlich mitgestaltet und teilweise auch ausgeführt.<sup>17</sup> Das zeigte sich in der Phase der «offenen Türen» schweizerischer Einwanderungspolitik<sup>18</sup> bis in die frühen 1960er-Jahre deutlich: Die staatlichen Akteure handelten bilaterale Rekrutierungsabkommen mit anderen Ländern aus<sup>19</sup> und die privaten Firmen schickten ihre Personalverantwortlichen dorthin, um Arbeitskräfte zu rekrutieren.<sup>20</sup> Der Einsatz ausländischer Arbeitskräfte als Konjunkturtreiber und -puffer<sup>21</sup> gehört genauso zum schweize-

13 Gemessen an der Ausbildungsstufe der Erwerbstätigen 2015: 80,4 Prozent der mittel Qualifizierten (Sekundarstufe II) sind schweizerisch und nur 19,6 Prozent ausländisch. Bei den niedrig Qualifizierten (maximal Sekundarstufe I) ist das Verhältnis 55 Prozent schweizerisch zu 45 Prozent ausländisch, bei den hoch Qualifizierten (Tertiärstufe) 76 Prozent schweizerisch zu 24 Prozent ausländisch, vgl. Bundesamt für Statistik 2016a.

14 So etwa bei Beerli, Andreas/Indergand, Ronald 2014. Sheldon vermutete noch, dass die Neuorientierung der schweizerischen Ausländerpolitik den Ausschlag gab, vgl. Sheldon, George 2007, S. 25. Damit fokussiert auch er auf die Migrationspolitik.

15 Siehe zu den «styles of statism» Baldwin, Peter 2005.

16 In den 1960er-Jahren vorwiegend Männer. Das gilt auch für die Verwaltungsakteure. Frauen waren in den hochqualifizierten technischen Berufen klar unter- bis kaum vertreten. Deshalb wird im Quellenbezug mitunter nur die männliche Form verwendet.

17 Gruner, Erich 1956; Katzenstein, Peter J. 1984; Tanner, Jakob 1998.

18 Piguët, Etienne 2006, S. 13 beziehungsweise Kapitel 2; ähnlich Sheldon, George 2007.

19 Beispielsweise Rekrutierungs- beziehungsweise Einwanderungsabkommen mit Italien 1948 und mit Spanien 1961, siehe Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte 1964, S. 69.

20 Braun, Rudolf 1970, S. 76 und weitere Beispiele.

21 Zeitgenössisch Gnehm, Adrian H. 1966; kritisch Schmidt, Manfred G. 1985; analytisch Schwarz, Heinrich 1988; neuerdings Muhl, Patrick A. 2007.



rischen Staatlichkeitsstil wie die Wertschätzung für die qualifizierte Berufslehre oder die zurückhaltende Rolle des Bundes bei der Bildungs- und Forschungsförderung. Diese letzteren Präferenzen wurden unter dem Eindruck des internationalen technologischen und wissenschaftlichen Fortschritts, wie er im Sputnik-Schock<sup>22</sup> zum Ausdruck kam, zum Problem. Die Politik der Hochqualifizierung setzte zunächst auf die Ausschöpfung der einheimischen «Begabungsreserven»<sup>23</sup> und auf die Prävention von schweizerischem «brain drain» ins Ausland. Die Präsenz ausländischer Hochqualifizierter, die in der Schweiz eine lange Tradition hatte, schien zwar unerlässlich. Im Kontext der wirtschaftlich und politisch aufgeheizten späten 1960er-Jahre wurde die Abhängigkeit der Schweizer Forschung und Industrie von zugewanderten Wissenschaftler/-innen aber auch als Ausdruck einer «akademischen Überfremdung»<sup>24</sup> empfunden. Die europa-, wirtschafts-, wissenschafts-, bildungs- und migrationspolitischen Herausforderungen der späten 1980er-Jahre brachten dann jene Dynamisierung, die in den 1990er-Jahren einen Wandel der Migrationsregime auslöste. Zusammen mit dem wirtschaftlichen Strukturwandel bewirkte dieser Politikwandel einen «talent turn»,<sup>25</sup> der bezüglich der Rolle ausländischer Hochqualifizierter «from clusters to class» führte. Seit den 1990er-Jahren wurde aus den Clustern ausländischer HQM eine eigentliche Klasse von Hochqualifizierten mit Migrationshintergrund, die quer durch die schweizerische Wirtschaft und Gesellschaft verteilt ist. Das zeigen auch verschiedene für die politökonomische Meinungsbildung relevante Daten: Eine Studie von 1969 bezifferte den ausländischen Anteil an allen Hochqualifizierten in der Schweiz für 1950 auf 4,6 Prozent und für 1960 auf elf Prozent.<sup>26</sup> Fokussiert man auf die im hoch qualifizierten Bereich Wissenschaft und Technologie tätigen und kürzlich eingewanderten Ausländer/-innen, dann zeigt sich folgender Verlauf: 1970 machten sie 17,5 Prozent aus, 1980 21,4 Prozent, 1990 23,1 Prozent und zehn Jahre später 61,8 Prozent. Die Dynamik der 1990er-Jahre kommt darin deutlich zum Ausdruck.<sup>27</sup> Der folgende Beitrag untersucht, welche Rolle ausländische Hochqualifizierte für die von Bundesstaat, Wissen-

22 Siehe für eine zeitgenössische Befindlichkeit Rickover, Hyman George 1959, S. 59.

23 Siehe für die zeitgenössischen Diskussionen Criblez, Lucien/Magnin, Charles 2001, insbesondere S. 98.

24 So Max Imboden 1968, zitiert in Gees, Thomas 2006, S. 316. Von «geistiger Überfremdung» sprach auch die Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte 1964, S. 132–135. Zur Genese des Überfremdungsbegriffs um 1900 siehe Kury, Patrick 2003.

25 Der Begriff wurde vom Autor im Rahmen seiner bisherigen Forschung entwickelt, siehe Jey Aratnam, Ganga 2012. Er wird aber (mittlerweile) auch in betriebswirtschaftlichen Diskursen benutzt, siehe zum Beispiel [www.kornferry.com/press/thetalentturn](http://www.kornferry.com/press/thetalentturn), 29. August 2013, Stand: 15. August 2016.

26 Guicciardi, René 1969, S. 97. Berechnungen gestützt auf Volkszählungsdaten.

27 Pecoraro, Marco 2005, S. 76.

schaft und Wirtschaft angestrebte Hochqualifizierung der Schweizer Wirtschaft und Gesellschaft im Bereich der Bildungs-, Forschungs-, Arbeitsmarkt- und Migrationspolitik spielten. In Bezug auf die Bildungspolitik fokussiert der Beitrag auf die Nachwuchsproblematik im Bewusstsein, dass im gleichen Zeitraum auch eine mit Demokratisierung und Chancengleichheit umschriebene bildungspolitische Zielsetzung verfolgt wurde.<sup>28</sup>

## Der Mangel an Hochqualifizierten schwächt die Stellung der Schweiz

«Der Mangel [...] insbesondere an gut qualifizierten Arbeitskräften ist heute zur zentralen Sorge der schweizerischen Industrie geworden», schrieb Christian Gasser, Geschäftsführer des Schaffhauser Metallbauunternehmens Georg Fischer AG und Professor für Betriebswirtschaft an der Hochschule St. Gallen, 1956.<sup>29</sup> Dieser Zeitschriftenartikel, in dem Gasser Daten zu Schweizer Studierenden im Ingenieur- und Technikbereich in Relation zu Bevölkerung und Industriebedarf setzte und mit anderen Ländern verglich, ist ein Beleg für die im neokorporatistischen Schweizer Staatlichkeitssetting generierte Problempерzeption und Wissensproduktion. Im gleichen Jahr berief der Jurist Fritz Hummler, bundesrätlicher Delegierter für Arbeitsbeschaffung und aufgrund seiner früheren Tätigkeit in der Maschinenindustrie bestens mit Industrieunternehmen und Verbänden vertraut, eine Konferenz mit Stakeholdern aus Verwaltung, Wissenschaft und Wirtschaft ein, aus welcher ein Arbeitsausschuss hervorging. Dieser rezipierte nicht nur Gassers Statistiken, sondern auch die internationale Techniknachwuchsdebatte.<sup>30</sup> In seinem Schlussbericht von 1959 hielt dieser «Arbeitsausschuss» fest, die Schweiz brauche mehr Forscher/-innen und hoch qualifizierte Arbeitskräfte, wenn sie eine ihrer Bevölkerungszahl, Bevölkerungsart und Geschichte «angemessene» Stellung in Wissenschaft und Technik bewahren wolle. Dabei fokussierte er auf natur- und ingenieurwissenschaftliche sowie auf technische Disziplinen.<sup>31</sup> Erst die «Kommission Schultz» interessierte sich auch für Nachwuchsfragen in den Geisteswissenschaften, der Medizin und unter den Mittelschullehrer/-innen.<sup>32</sup> Interessant ist nun,

28 Siehe dazu Criblez, Lucien 2002; Criblez, Lucien/Magnin, Charles 2001.

29 Gasser, Christian 1956, S. 1, 7. Zu Gassers politischen und Verbandstätigkeiten vgl. Werner, Christian 2000, S. 315.

30 Arbeitsausschuss zur Förderung des wissenschaftlichen und technischen Nachwuchses 1959, S. 11, mit Hinweis auf: Technischer Nachwuchs, Studie über den künftigen Ingenieurbedarf, hg. von den Siemens-Schuckert-Werken AG, Erlangen 1956; ebd., S. 12, mit Hinweis auf Gasser.

31 Ebd., S. 2.

32 Eidgenössisches Departement des Innern 1963 [Bericht Schultz].

wie Hummler als Sprecher des «Arbeitsausschusses» die Problemlösung darstellte. Diese war «auf schweizerische Art» zu finden.<sup>33</sup> Damit meinte Hummler erstens die Ausschöpfung der einheimischen Begabtenreserven und zweitens das anzustrebende Verfahren. Dieses schloss zentralistisch-dirigistische Instrumente aus und orientierte sich stattdessen am System der Subsidiarität und des neokorporatistischen Teamworks. Schweizerisch bedeutete drittens, einen moderaten Weg zwischen dem nicht mehr hinreichenden Bestehenden und einer Revolutionierung der Verhältnisse einzuschlagen. So ortete der Bundesratsdelegierte bei Frauen und Kindern aus nichtbürgerlichen Milieus ein erhebliches Qualifizierungspotenzial. Gleichzeitig versicherte er, dass man die Frauen nicht von ihrer Berufung als Gattin und Mutter entfremden wolle und es nicht darauf abgesehen habe, den Bauern- und Handwerkerstand seines Nachwuchses zu berauben. Mit Letzterem kam Hummler den Einwänden von landwirtschaftlichen und gewerblichen Interessenvertretern nach, die angesichts des Fachkräfte- und Hochqualifiziertendiskurses fürchteten, ihr «Stand» werde «ausgepowert».<sup>34</sup> Am anderen Ende des Meinungsspektrums fand sich der St. Galler Ökonom und Demograf Francesco Kneschaurek, der sich an der US-amerikanischen Entwicklung orientierte und den verhaltenen Schweizer Qualifizierungsaufbruch mit internationalen Grafiken zum Zusammenhang von Hochschulbildung und Wohlstand kritisierte. Diese zeigten: Nur die UdSSR, Japan, Norwegen und die Schweiz wichen von der Gleichung mehr Hochschulabschlüsse gleich mehr Wohlstand ab. Wollte die Schweiz im «wirtschaftlichen und technischen Konkurrenzkampf» bestehen, so musste sie die infrastrukturellen und personellen Kapazitäten ihrer Hochschulen zwischen 1963 und 1970 verdoppeln bis verdreifachen, sofern der Anteil an ausländischen Studierenden konstant blieb.<sup>35</sup>

### Der Anteil ausländischer Hochqualifizierter als Problemindikator

Um 1960/61 machten Ausländer/-innen rund 33 Prozent aller Hochschulstudent/-innen in der Schweiz aus, wobei die Bandbreite von 12,4 Prozent (Bern) bis 57,5 Prozent (Genf) reichte.<sup>36</sup> Im internationalen Vergleich galt die Schweiz damit als Land mit einer hohen Zahl ausländischer Studierender, wie auch der

33 Arbeitsausschuss zur Förderung des wissenschaftlichen und technischen Nachwuchses 1959, S. 3 (Hervorhebung im Original).

34 Arbeitsausschuss zur Förderung des wissenschaftlichen und technischen Nachwuchses 1959, S. 6.

35 Kneschaurek, Francesco 1963, S. 163, 165, Zitat S. 160, Folgerung S. 166.

36 Daten bei Steiner, Karl 1967, S. 49; Kneschaurek, Francesco 1963, S. 157; Jermann, Matthias 1972, S. 86.

komparative britische Bericht zur höheren Bildung (Robbins Report) festhielt.<sup>37</sup> Verglichen mit acht westeuropäischen Staaten und den USA lag die Schweiz an der Spitze.<sup>38</sup> Im Bereich der Hochschuldozierenden betrug der Ausländer/-innenanteil um 1960 knapp ein Fünftel.<sup>39</sup> In Bezug auf Forschung und Industrie lassen die Resultate verschiedener Erhebungen und Kalkulationen auf eine Cluster-ähnliche Struktur der ausländischen «highly qualified manpower» (HQM) schliessen. Gegen die Hälfte der in der Schweiz tätigen Physiker/-innen waren ausländisch, was zusammen mit der hohen Zahl emigrierter promovierter schweizerischer Physiker/-innen eine wichtige Rolle in den Brain-Drain-Diskussionen spielte.<sup>40</sup> Gemäss offiziellen Statistiken, die auch die OECD rezipierte und auf die sich die forschungspolitischen Schweizer Akteure in ihrer Argumentation bezogen, wurden in der zweiten Hälfte der 1960er-Jahre 75 Prozent aller Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen (FE) von der Privatwirtschaft finanziert.<sup>41</sup> Staatliche Stellen rezipierten für solche Berechnungen auch die Kalkulationen der Industrie. In bewährter neokorporatistischer Arbeitsteilung begann der Schweizerische Handels- und Industrieverein (SHIV, kurz Vorort) 1966, seine Mitglieder zu ihren FE-Humanressourcen und -investitionen zu befragen. Den Hintergrund für diese Datenproduktion bildeten die in den Beiträgen von Thomas Gees und Lucien Criblez beschriebenen Debatten um die Rolle des Bundesstaates beim Ausbau von Bildung und Forschung. Den 1965 gegründeten Schweizerischen Wissenschaftsrat, der die Vorort-Enqueten anregte, interessierte etwa, ob sich der Ausbau der Hochschulen in eine gewisse Übereinstimmung mit dem Bedarf «der Wirtschaft an wissenschaftlichen Mitarbeitern für Forschung und Entwicklung» bringen lasse und für «welche Zweige des akademischen Nachwuchses» der industrielle Bedarf am grössten sei.<sup>42</sup> Um die «Mangelpositionen» des schweizerischen Bildungswesens zu eruieren, wurde die Grossindustrie auch gefragt, wie viele ihrer hoch qualifizierten Mitarbeitenden die Ausbildung an schweizerischen respektive ausländischen Hochschulen durchlaufen hatten.<sup>43</sup> Aus den Antworten geht hervor, dass knappe dreissig Prozent aller in der forschungsorientierten Industrie tätigen «Akademiker» und knapp ein Viertel aller «HTL» – die an hö-

37 Committee on Higher Education 1964, S. 158.

38 Steiner, Karl 1967, S. 49.

39 Schweizerisches Statistisches Amt 1961, S. 52 f. Erst ab 1969/70 gingen alle Hochschulen zu einer nach Staatsbürgerschaft differenzierenden Erhebung über, vgl. Schweizerischer Wissenschaftsrat 1972b, S. 24.

40 Guicciardi, René 1969, S. 174; Killias, Heinz 1967, S. 5.

41 OECD 1972. Zu den methodischen Problemen solcher Berechnungen aus heutiger Sicht siehe unter anderem Bundesamt für Statistik 2013.

42 Schweizerischer Handels- und Industrie-Verein 1967, S. 5.

43 Ebd., S. 7.

heren technischen Lehranstalten Ausgebildeten – im Ausland studiert hatten.<sup>44</sup> Aufschlussreich war die unterschiedliche Konzentration der ausländischen HQM je nach Unternehmensbereichen, Forschungsgebieten und Branchen. In der Forschung und Entwicklung war der Anteil ausländischer HQM mehr als zweieinhalbmals so hoch wie in der Unternehmens- und Finanzverwaltung.<sup>45</sup> Je nach Forschungsgebiet variierten die Anteile beträchtlich. Vier Fünftel der Bauingenieure waren in der Schweiz ausgebildet worden, aber fast gleich viele Ingenieure der Metallurgie und über die Hälfte aller in der Industrieforschung tätigen Ärzt/-innen stammten aus dem Ausland.<sup>46</sup> Solche Unterschiede verweisen nicht nur auf ein Clustering, sondern auch auf Prozesse der Arbeitsteilung und Stratifikation aufgrund von Präferenzstrukturen und Zuweisungsprozessen. So waren über neunzig Prozent aller Oberärzt/-innen schweizerisch. Lediglich in kleinen, peripheren oder spezialisierten Institutionen (Psychiatrie, Tuberkulose) war der ausländische Anteil höher. Kleinere Kliniken waren ungleich stärker auf ausländische Assistenzärzt/-innen angewiesen.<sup>47</sup> Auch die Vorort-Autoren thematisierten solche Unterschiede. Sie stellten fest, dass die «Schweizer gegenüber den Ausländern» in den leitenden Stellungen von Fabrikation, Administration und Verwaltung eine «gewisse Vorzugsstellung» genossen und diesen Posten vermehrt zustrebten. Aus diesem Grund seien die Unternehmen für ihre Forschung und Entwicklung «relativ mehr auf den Zuzug von Ausländern angewiesen».<sup>48</sup>

### **«Akademische Überfremdung»? Brain-Drain stoppen und Rückwanderung ankurbeln**

Das wurde aber in den späten 1960er-Jahren heikel. Sogar Max Imboden, weithin geachteter Rechtswissenschaftler, liberaler Politiker und Reformdenker, sprach 1968 als Präsident des Wissenschaftsrats mit Blick auf die Vorort-Erhebung und auf die Tatsache, dass «jedes Jahr 700 Medizinalpersonen und

44 Ebd., S. 11. Dort heisst es, der Studienort an sich erlaube noch keinen Aufschluss über den «Bürgerbrief» (Staatsbürgerschaft). Trotzdem setzt der Bericht stellenweise die nicht in der Schweiz Studierenden mit «Ausländern» gleich. Erst ab der Enquete von 1976 unterschied man explizit zwischen «Schweizern» und «Ausländern», vgl. Schweizerischer Handels- und Industrie-Verein 1978.

45 Schweizerischer Handels- und Industrie-Verein 1967, S. 11. FE: 36 Prozent, Administration und Finanzverwaltung: 13,7 Prozent.

46 Ebd., S. 15 f.

47 Eidgenössisches Departement des Innern 1963, S. 108. 37,5 Prozent ausländische Assistenzärzt/-innen in Kliniken unter hundert Betten.

48 Daten und Zitat aus Schweizerischer Handels- und Industrie-Verein 1967, S. 11.

1300 Ingenieuren und Technikern» eine Aufenthaltsbewilligung verliehen wurde, von einer «akademischen Überfremdung». Die Schweizer Industrie werde «nahezu zur Hälfte von ausländischen Wissenschaftlern getragen», hielt Imboden fest und rechnete auch das FE-Personal in den ausländischen Niederlassungen von Schweizer Unternehmungen mit ein.<sup>49</sup> Bereits 1959 hatte Fritz Hummler die «Beanspruchung allzu grosser Massen von ausländischen Arbeitskräften» abgelehnt.<sup>50</sup> Die politische Stimmung gegenüber der liberalen Arbeitsmarkt-Immigrationspolitik kippte 1963/64. Der Überfremdungsdiskurs, ab 1955 von Gewerkschaften reaktiviert und dann von rechtspopulistischen Parteien vereinnahmt, wurde zum zweiten Mal in der Schweizer Geschichte zu einer die behördliche Haltung prägenden Kraft, wie Michael Müllis Beitrag zeigt.<sup>51</sup> Auch wenn ausländische Hochqualifizierte nicht die eigentliche Zielscheibe waren, wurden sie vom politischen Umschwung mitbetroffen. Die Massnahmen zur Dämpfung nicht nur der Konjunktur, sondern auch der Zuwanderung<sup>52</sup> führten zu Spannungen mit der Wirtschaft, wies doch die Vorort-Erhebung einen klaren Bedarf an ausländischem Personal aus. Die staatlichen Akteure sahen sich damit im Clinch. Sie versuchten die Autarkie des Schweizer Wissenschafts-, Forschungs- und Produktionsstandorts mit Massnahmen zu steigern, die sich als eine Form geistiger Landesverteidigung<sup>53</sup> für die Elite lesen lassen und auch am Umgang mit Abwanderung fassbar werden.

Der Wissenschaftsattaché der Schweizer Botschaften in Nordamerika Urs Hochstrasser machte die dortige hoch qualifizierte Schweizer «Kolonie» bereits um 1960 aufs Interesse der Schweizer Industrie an einer Rückkehr aufmerksam.<sup>54</sup> Mit dem Bericht über die Abwanderung britischer Wissenschaftler/-innen gewann das Thema ab 1963 an öffentlichem Interesse und wurde nun als «brain drain» bezeichnet.<sup>55</sup> Gemäss Robbins Report wanderten zwanzig bis

49 Die Aussagen Max Imbodens aus dem Protokoll einer Sitzung der nationalrätlichen Kommission für die Hochschulförderung vom 13. Mai 1968 werden zitiert in Gees, Thomas 2006, S. 316.

50 Arbeitsausschuss zur Förderung des wissenschaftlichen und technischen Nachwuchses 1959, S. 2.

51 Zur Genese des Überfremdungsbegriffs siehe Kury, Patrick 2003; zu den Gewerkschaften Buomberger, Thomas 2004, S. 34–39.

52 Zu den sogenannten Konjunktur- und Fremdarbeiterbeschlüssen siehe Prader, Gaudenz 1981, S. 229–267.

53 Der Begriff «geistige Landesverteidigung» taucht auch im Bericht der Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte 1964, S. 135, auf.

54 Hochstrasser, Urs: Bericht über die Zusammenkunft mit Auslandschweizer Ingenieuren und Wissenschaftlern am 30. 1. 1960 in New York, 17. Februar 1960, BAR E 3370(B)1983/60 1.

55 Siehe Council of the Royal Society 1963. Im Rezeptionskontext schuf die Zeitung «The Evening Standard» den Begriff «brain drain». Siehe dazu Balmer, Brian/Godwin, Matthew/Gregory, Jane 2009, S. 346. Auch Killias setzt die Begriffsgeschichte in diesem Kon-

dreissig Prozent aller ETH-Absolvent/-innen umgehend aus, die grosse Mehrheit in die USA.<sup>56</sup> 1964 unternahm der Chef der Eidgenössischen Zentralstelle für Auslandschweizerfragen, Maurice Jaccard, zusammen mit dem wissenschaftlichen Berater der Schweizer Botschaften eine Nordamerikareise, deren Zweck in einer «Rückgewinnung möglichst vieler Wissenschaftler» bestand.<sup>57</sup> Die Behördenvertreter suchten die hoch qualifizierten Schweizer/-innen auf und interviewten sie. Sie stellten fest, dass etliche Männer den Kontakt mit Schweizer Behörden vermieden, um Dienstpflicht und Wehrpflichtersatz zu umgehen. Darüber hinaus kritisierten viele Befragte die Schweizer Hochschulen als autoritär, von Missgunst geprägt und die Ordinarien als zu wenig spezialisiert. Entsprechend gerate die Schweiz ausser in der organischen Chemie wissenschaftlich ins Hintertreffen. Mit ihren Löhnen in Nordamerika konnten sich die Befragten zudem anders als in der Schweiz auch ein Eigenheim leisten.<sup>58</sup> Ein ähnliches Stimmungsbild fing wenig später der Schweizer Ingenieur Heinz Killias in seiner Übersicht über die «Schweizer Naturwissenschaftler und Ingenieure in Nordamerika» ein. Immerhin zwei der dreizehn Schweizer Ärztinnen in Nordamerika wirkten als Universitätsprofessorinnen, was Killias besonders hervorhob.<sup>59</sup> Die 1965 erfolgte Änderung der US-Immigrationsgesetzgebung ersetzte das Herkunftsgruppen unterscheidende Quotensystem durch ein auf Kompetenzen («skills») basierendes System,<sup>60</sup> was die internationale Sogwirkung der USA verstärkte, wie die Debatte um die internationalen Talentflüsse zeigt.<sup>61</sup> Die Schweiz verzeichnete innerhalb der OECD-Länder die höchste Pro-Kopf-Abwanderung.<sup>62</sup> Es ist plausibel, dass der Mix aus wenig erfolgreichen Rückgewinnungsbemühungen, dem internationalen Brain-Drain-Vergleich und der Überfremdungspanik in der Schweiz das BIGA im Februar 1968 zu seiner harschen Intervention gegen den Flugzeugbauer Boeing und andere nordamerikanische Unternehmen, die in der Schweiz um Techniker und Ingenieure warben, veranlasste. Als Motiv führten die BIGA-Verantwortlichen die hohe Abwanderung an, die zur Folge habe, dass manche Industriesparten

text an, vgl. Killias, Heinz 1967, S. 1. Für die weitere Begriffskarriere Research Policy Program (Sweden) 1967.

56 Committee on Higher Education 1964, S. 162.

57 Jaccard, Maurice: Dienstreise USA/Kanada. Schweizerische Wissenschaftler. Konsularnetz, Schreiben an Bundesrat Wahlen, 29. Juni 1964, BAR E2200.36(-)1976/154#168, S. 3.

58 Ebd., S. 5–7.

59 Killias, Heinz 1967, S. 8.

60 Siehe dazu die Rede von Präsident Johnson vom 3. Oktober 1965 (Johnson, Lyndon B. 1965).

61 Rieben, Henri/Adams, Walter 1968, S. 39.

62 «Forschungspotential, Forschungsstruktur und Forschungsförderung in der Schweiz», Schaffhauser Nachrichten, 14. August 1965; «Die Abwanderung der Wissenschaftler nach den USA», Schaffhauser Nachrichten, 16. Juli 1966, zitiert in Killias, Heinz 1966, S. 1.

mangels einheimischer Bewerber über vierzig Prozent ausländische Ingenieure aufwiesen.<sup>63</sup>

Der in Basel und in den USA ausgebildete Wirtschaftswissenschaftler René Guicciardi deutete die Brain-Circulation durch schweizerische Auslandaufenthalter/-innen dagegen positiv und betonte den Gewinn durch Zuwanderung. Methodisch zog Guicciardi die noch recht neuen amerikanischen Humankapitaltheorien heran.<sup>64</sup> Gemäss seinen Berechnungen arbeitete die grosse Mehrheit aller ausländischen Hochqualifizierten in der Schweiz (zwischen knapp siebzig und gut 75 Prozent) in naturwissenschaftlichen und technischen Berufen. Der Frauenanteil war mit durchschnittlich weniger als drei Prozent tief, der Anteil deutscher Staatsangehöriger am höchsten.<sup>65</sup> Mit grossem Abstand folgten die Volks- und Betriebswirtschaftler/-innen, Jurist/-innen und Lehrer/-innen. Hier dominierten die Frauen, die um 1960 mehr als drei Viertel ausmachten.<sup>66</sup> Die ärztlichen Berufe, Apotheker/-innen und Zahntechniker bildeten damals mit 12,5 Prozent (1960) beziehungsweise 10,7 Prozent (1967) die kleinste Gruppe der ausländischen Hochqualifizierten in der Schweiz.<sup>67</sup> Diese Gruppe wies am meisten Diversität auf, indem knapp ein Drittel der ausländischen HQM nicht aus den Nachbarländern der Schweiz kam.<sup>68</sup> So stammten Mitte der 1960er-Jahre 39 Prozent aller vorwiegend in Kliniken und in der Forschung arbeitenden ausländischen Zahnarzt/-innen aus Jugoslawien.<sup>69</sup> Dass bis 1971 fast die Hälfte aller zugewanderten Jugoslaw/-innen Angehörige «gehobener, sog. intellektueller Berufe», darunter Spitalarzt/-innen, waren, hielt 1973 auch die Schweizer Botschaft in Belgrad in einem ressentimentgeladenen Bericht über die jugoslawischen Bauarbeiter fest.<sup>70</sup> Guicciardi gelangte zum Schluss, für die Jahre 1960–1967 resultiere insgesamt ein Brain-Drain.<sup>71</sup> Dem helvetischen Tunnelblick auf die abgewanderten Schweizer/-innen stellte der liberale Ökonom damit eine Gesamtrechnung gegenüber, welche die zugewanderten ausländischen Talente als gleichwertig behandelte.

63 Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit 1968, S. 2 f.

64 Mincer, Jacob 1958; Becker, Gary Stanley 1964; Denison, Edward F. 1962. Siehe auch Bernet, Brigitta/Gugerli, David 2011.

65 Guicciardi, René 1969, S. 176, Tab. B-3; S. 179, Tab. B-6. Prozentanteile gemäss eigenen Berechnungen.

66 Ebd., S. 176, Tab. B-3.

67 Ebd., S. 176, Tab. B-3.

68 Ebd., S. 181, Tab. B-8.

69 Schweizerischer Wissenschaftsrat 1968. Für eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Phänomen siehe Janackovic, Natasa 2012.

70 Keller, H.: Schweizerische Botschaft in Belgrad: Aktennotiz über die Einwanderung aus Jugoslawien [sig. Keller], 1973, BAR E2001E-01#1987/78#5509\*.

71 Guicciardi, René 1969, S. 82, 96, 100–102.



## Ausländische Hochqualifizierte und die Antinomien der Politik

Ein solcher Beitrag nahm sich im politischen Kontext der späten 1960er-Jahre jedoch exotisch aus. Kurz nach der BIGA-Boeing-Konfrontation verfügte der Bundesrat die «Begrenzung und Herabsetzung des Bestandes an ausländischen Arbeitskräften».<sup>72</sup> Das Ende des Migrationsregimes mit relativ «liberaler Zulassungspolitik»<sup>73</sup> war eingeläutet und wurde mit der Einführung der Globalplafonierung im März 1970, vor der Volksabstimmung über die Schwarzenbach-Initiative, vollzogen. Die Begrenzung traf jedoch nicht alle Erwerbszweige, Branchen und Qualifikationsgruppen sofort und gleichermassen. Aus sozial-, bildungs- und versorgungspolitischen Gründen wurden die Land- und Forstwirtschaft, Universitäten, Spitäler, Anstalten und Arztpraxen bis 1974 von der Kontingentierung ausgenommen.<sup>74</sup> Damit genossen ausländische Professor/-innen und Ärzt/-innen eine – temporäre – Vorzugsbehandlung. Weiter behielt sich der Bund Spezialkontingente für Fälle aus Gegenrechtserwägungen sowie für hoch qualifizierte Forscher/-innen vor. Aus der Sicht des federführenden BIGA drängte sich die letztere Sonderbehandlung angesichts der überragenden wirtschaftlichen Bedeutung der auch vom Bund geförderten Forschung auf. Eine restriktivere Zuwanderungspolitik hatte den erwünschten Nebeneffekt, die Schweizer Wirtschaft zur Umstellung auf eine (kapital- und technologie) intensivere Produktionsweise zu zwingen. Damit referierte das BIGA auf bereits 1964 identifizierte Zusammenhänge zwischen starker Einwanderung und verzögertem Strukturwandel.<sup>75</sup> Eine gesonderte Behandlung der ausländischen Hochqualifizierten passte in diese Logik. Die Grenzen zeigten sich, sobald es sich um Personen handelte, die nicht im unmittelbaren Interesse der schweizerischen Forschung, Medizin oder Industrie tätig würden. So verweigerte die Zürcher Fremdenpolizei zwei US-amerikanischen Banken die Arbeitsbewilligung für ihre Topmanager aus den USA. Gegenüber den Bundesbehörden beklagte sich die US-Botschaft über diese kantonale «Verschärfung» der bundesrätlichen Zulassungskriterien, kritisierte, dass der Bund nicht schützend eingriff, und erinnerte an zwischenstaatliche Abkommen und Gegenrechtserwägungen.<sup>76</sup>

72 Bundesratsbeschluss vom 28. Februar 1968 über die Begrenzung und Herabsetzung der Zahl der kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte, AS 1968, S. 362.

73 Golder, Stefan M. 1999, S. 24 f.

74 Bundesratsbeschluss vom 16. März 1970 über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer, AS 1970, S. 305–312.

75 Pedotti, Georges: Referat «Die zweite Überfremdungsinitiative und die neue Fremdarbeiterregelung» (erweiterter Amtsbericht), 6. April 1970, BAR E7170B#1977/67#1360\*, S. 5, 9; Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte 1964, S. 92–103.

76 Krell, Max: Schweiz. Arbeitsbewilligungen für leitendes Bankpersonal amerikanischer Nationalität. Aktennotiz vom 12. November 1971, BAR E2001E-01#1988/16#1853\*.

Bei den ausländischen Studierenden schwankten die Regeln ebenfalls zwischen Grosszügigkeit und Restriktion. Studierende aus Ländern der Europäischen Gemeinschaft (EG) wurden mit ihrer Hochschulzulassung anerkannt und hatten keine weiteren Hürden zu bewältigen. Studierende aus Nicht-EG-Ländern mussten dagegen ab 1965 eine Zulassungsprüfung ablegen. Die Erfolgsquoten waren anfänglich hoch und sanken, als ein Sprachtest eingeführt wurde, was durch Vorbereitungskurse teilweise wieder kompensiert wurde.<sup>77</sup> Für die universitäre Zulassungsprüfung meldeten sich zwischen 1970 und 1979 Personen aus 92 Ländern an. Knapp die Hälfte stammte aus europäischen Ländern wie Griechenland, der Türkei, die zu Europa gezählt wurde, und der Tschechoslowakei. Aus «asiatischen» Ländern kamen 27 Prozent der Kandidat/-innen. Abgesehen von Vietnam und Indonesien, wo kriegserische Ereignisse und politische Unterdrückung Studierende in die Flucht trieben, handelte es sich vor allem um junge Menschen aus dem Nahen Osten. Vom afrikanischen Kontinent stammten dreizehn Prozent und aus Süd- und Nordamerika elf Prozent der Kandidat/-innen.<sup>78</sup> Kaum vertreten waren Indien oder ostasiatische Länder. Studierende aus China und Japan gelangten in der Regel durch Regierungs- und Studienaustauschprogramme in die Schweiz.<sup>79</sup> Nicht wenige Studienanwärter/-innen aus Drittstaaten waren Flüchtlinge: zwischen 1969 und 1972 vor allem aus der Tschechoslowakei (CSSR), zwischen 1972 und 1976 mehrheitlich aus Vietnam. Manche Flüchtlinge brachten ein abgeschlossenes Studium mit und vermutlich veranlasste der Flüchtlingsstrom aus der CSSR die Schweizer Behörden 1970 zur Einrichtung einer Zulassungsprüfung für anerkannte Flüchtlinge zum Arztberuf.<sup>80</sup>

Laut dem Bericht Jermann sanken die Anteile ausländischer Studierender nach 1961 auch infolge der restriktiveren Zulassungspolitik einzelner Universitäten.<sup>81</sup> Eine Beschränkung hatte der «Arbeitsausschuss» bereits in den späten 1950er-Jahren diskutiert. Er blitzte damit aber bei den Industriellen ab, die argumentierten, ausländische Absolvent/-innen seien für die Schweiz eine wichtige Humanressource und würden den guten Ruf der Schweizer Industrie international verbreiten.<sup>82</sup> Das Problem war, dass die Universitäten durch die Zunahme der Zahl der Schweizer Studierenden in manchen Fächern an ihre Grenzen gerieten. 1969 richteten sie fürs Medizinstudium ein Voranmelde- und

77 Schweizerische Hochschulrektorenkonferenz 1972, S. 46.

78 Schweizerischer Wissenschaftsrat 1980b, S. 299–305.

79 Schweizerischer Wissenschaftsrat 1980a, S. 171.

80 Schweizerischer Wissenschaftsrat 1973b.

81 Jermann, Matthias 1972, S. 85.

82 Arbeitsausschuss zur Förderung des wissenschaftlichen und technischen Nachwuchses 1959, S. 17.

Umverteilungssystem ein, um so einen Numerus clausus abzuwenden.<sup>83</sup> Doch der Druck stieg, als manche europäische Länder einen Numerus clausus einführten. 1973 erklärte der Schweizer Erziehungsminister Hans Peter Tschudi seinen europäischen Amtskollegen, die Schweiz müsse aus diesen Gründen die Aufnahme von Studierenden aus der EG einschränken.<sup>84</sup> In der Zeit wirtschaftlicher Flaute und knapper Haushalte verlangten manche kantonalen Universitäten generelle Zulassungsbeschränkungen für ausländische Studierende, was der Wissenschaftsrat, der diese für «einen kulturell wichtigen, dynamischen Faktor» hielt, kritisierte und deren Rückgang er um 1980 mit Sorge registrierte.<sup>85</sup>

### Ein harziger interner Talent-Turn

Der schwierige Umgang mit den ausländischen Studierenden war nur einer von mehreren Krisenindikatoren. Infolge des zögerlichen Personal- und Infrastrukturausbaus auf der Tertiärstufe geriet die Ausschöpfung der inländischen Begabtenreserven an ihre Grenzen. Das zeigte auch eine weitere Vorort-Erhebung, gemäss welcher der Anteil ausländischer HQM in der Industrie von 31 Prozent im Jahr 1966 auf 38 Prozent im Jahr 1970 zugenommen hatte. In manchen Bereichen betrug der ausländische Akademiker/-innenanteil bis zu fünfzig Prozent.<sup>86</sup> Dass die schweizerische Forschung «auf eine grosse Anzahl von Ausländern angewiesen» war, führte der Wissenschaftsrat in seinem Hochschulausbaubericht von 1972 auf den niedrigen Anteil tertiär Gebildeter in der Schweiz zurück.<sup>87</sup> Ein 1969 in Kraft getretenes Bundesgesetz zur Hochschulförderung sollte Abhilfe leisten.<sup>88</sup> Obwohl die Zahlen der Schweizer Botschaften zeigten, dass die Mehrheit der nach Nordamerika emigrierten Wissenschaftler/-innen später wieder zurückkehrte,<sup>89</sup> reichte diese Brain-Circulation nicht aus. Für die zeitgenössischen Akteure war der bis 1969 auf achtzig Prozent gestiegene privat finanzierte FE-Anteil ein Indiz für ein defizitäres staatliches Engagement,<sup>90</sup> das durch den 1973 in der Bundesverfassung verankerten Forschungsartikel ausgebaut werden sollte, was auch Akteure, die die for-

83 Schweizerischer Wissenschaftsrat 1973a.

84 Tschudi, Hans Peter 1973b, S. 229.

85 Schweizerischer Wissenschaftsrat 1980c.

86 Schweizerischer Handels- und Industrie-Verein 1973, S. 22 f.

87 Schweizerischer Wissenschaftsrat 1972b, S. 11.

88 Vgl. Hochstrasser, Urs: in: Wissenschaftspolitik 1/1972, S. 61 f. und 68–70; Gees, Thomas 2006.

89 Schweizerischer Wissenschaftsrat 1972a.

90 Tschudi, Hans Peter 1973a, S. 125.

schungspolitischen Interessen der Privatwirtschaft vertraten, guthiessen.<sup>91</sup> In der Folge nahm der FE-Anteil der öffentlichen Hand, wenn auch militär- und landwirtschaftslastig, zwischen 1975 und 1979 auf fast dreissig Prozent zu, bevor er wieder schrumpfte und der privat finanzierte FE-Anteil erneut zunahm.<sup>92</sup>

Nebst den ausländischen Studierenden ging auch die ausländische Wohn- und Erwerbsbevölkerung bis Ende der 1970er-Jahre zurück.<sup>93</sup> Das verschärfte Zuwanderungsregime hatte in Kombination mit einer multifaktoriellen Wirtschaftskrise infolge der Anpassung ans neue Wechselkurssystem, des Erdölpreisschocks und wirtschaftlicher Strukturanpassungen<sup>94</sup> diese Schrumpfung, teilweise als Export von Arbeitslosigkeit, bewirkt.<sup>95</sup> Die Rezession drückte auf die öffentlichen Finanzen und bewirkte Sparzwänge und einen Personalstopp beim Bund, zwischen 1974 und 1984 auch bei der ETH.<sup>96</sup> Der Wissenschaftsrat fragte sich 1978, «in welchem Sinn überhaupt noch von einem Ausbau der Hochschulen in nächster Zukunft die Rede» sein könne.<sup>97</sup> Auch die vom Wissenschaftsrat Mitte der 1980er-Jahre befragten privatwirtschaftlichen Akteure waren ob des Rückgangs der staatlichen Forschungsförderung beunruhigt. Denn dieser wirkte sich auf die Rekrutierung von Ingenieuren und Naturwissenschaftler/-innen aus, weshalb man vermehrt auf Ausländer/-innen zurückgreifen musste.<sup>98</sup> Genau das wurde nun aber immer weniger als Problem, sondern als Teil der Lösung wahrgenommen.

## Öffnung nach aussen und verflochtene Dynamisierung im Innern

Die Schweiz konnte sich im Prinzip darauf beschränken, notwendige Kenntnisse «im Ausland zu erwerben». So lautete das Fazit aus einer Umfrage des Wissenschaftsrats Mitte der 1980er-Jahre. Allerdings funktionierte der Know-how-Transfer nur, wenn ein zweckmässiges wissenschaftliches Potenzial «aus entsprechend ausgebildeten Forschern» bestand.<sup>99</sup> Das warf die Frage auf, wie viele dieser Forscher/-innen man selber ausbildete oder importierte. Den konsultierten Stakeholdern war die Mobilität für Hochqualifizierte ein dringliches Anliegen. Dazu mussten administrative Schranken fallen, es brauchte mehr

91 Speiser, Ambros P. 1973, S. 12.

92 Schweizerischer Wissenschaftsrat 1985, S. 3, 7, 14, 24.

93 Kneschaurek, Francesco 1980.

94 Siehe dazu Bernegger, Michael 1988.

95 Kneschaurek, Francesco 1980; Schmidt, Manfred G. 1985; Piguet, Etienne 2006.

96 Freiburghaus, Dieter 1991, S. 101–104.

97 Schweizerischer Wissenschaftsrat 1978, S. 3.

98 Schweizerischer Wissenschaftsrat 1985, S. 86.

99 Ebd., S. 123.

Stipendien, temporäre Stellen für ausländische Wissenschaftler/-innen, ein vermehrtes Bundesengagement in internationalen Forschungsprojekten und die Pflege von «bilateralen Beziehungen» betreffend Forschungsaufenthalte für Schweizer/-innen im Ausland und Ausländer/-innen in der Schweiz.<sup>100</sup> Das Reden von Austausch, internationaler Kooperation, Mobilität, Partnerschaften und Freizügigkeit wurde Ende der 1980er-Jahre ubiquitär.<sup>101</sup> Parallel dazu lässt sich nicht etwa ein «neoliberales» Zurückdrängen des Staates festmachen, im Gegenteil. Der Schweizer Wirtschaft erwuchs aus den staatlichen FE- und Industrieförderungsaktivitäten der EG, der USA und Japans eine erhebliche Konkurrenz, wie die «groupe de réflexion» zum Verhältnis Schweiz – EG/EU feststellte. Angesichts der beschränkten staatlichen Förderung erschien die «Integration» der FE-Anstrengungen der Schweizer Hochschulen und Industrie «in das weltweite Wissenschafts- und Technologiesystem» als «lebenswichtige Notwendigkeit».<sup>102</sup> Für die Schweiz waren eine Partizipation an der künftigen wissenschaftlich-technischen Grossmacht EU und die gegenseitige Anerkennung von Diplomen und Titeln alternativlos, wollte sie nicht von Forschungsförderung und -zugang, vom europäischen HQM-Transfer in die Schweiz, von technologischen Entwicklungen und von Absatzmärkten abgeschnitten werden. Lakonisch stellten die Autoren fest, die neue EG-Politik habe Auswirkungen auf «unsere Beschäftigungspolitik, auf unsere Regelung in Bezug auf die ausländischen Arbeitskräfte, auf Politik und Strukturen unserer Schulen und beruflichen Ausbildung und damit auch auf die kantonale Autonomie».<sup>103</sup> Das Zusammenwachsen in der EG förderte die Einsicht, dass die Schweiz ihr Bildungswesen stärker zu harmonisieren hatte, bis hin zur Mobilität zwischen den Schweizer Hochschulen, die im Rahmen der Bologna-Reform stärker aufs europäische Hochschulsystem angepasst wurden.<sup>104</sup> So schrieb das Bundesamt für Bildung und Wissenschaft 1989, die gegenseitige Anerkennung «aller Abschlüsse in der ganzen Schweiz und der freie Übertritt von einer Institution in die andere» könne «sehr wohl die *Conditio sine qua non* einer Öffnung zum europäischen Arbeitsmarkt sein» und die grössten Probleme bestünden «letztlich im Bereich der Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen».<sup>105</sup> Ein migrationspolitischer Regimewandel wurde, wie diese interdependente Analyse zeigt, dringend.

100 Ebd., S. 131.

101 Siehe dazu Schweizerischer Wissenschaftsrat 1988; Erard, Lucien/Piffaretti, P. 1989.

102 Erard, Lucien/Piffaretti, P. 1989, S. 9.

103 Ebd., S. 14 f.

104 Siehe dazu Criblez, Lucien 1990; Müller, Barbara 2012.

105 Bundesamt für Bildung und Wissenschaft 1989, S. 36.

## Der Policy-Talent-Turn und seine Auswirkungen

Seit Mitte der 1980er-Jahre nahm die Zahl der neu gewährten Arbeitsbewilligungen mit der ansteigenden Konjunktur wieder zu. Dazu kamen der Familiennachzug und eine wachsende Asylmigration.<sup>106</sup> Die Begrenzungsverordnung von 1986 reagierte darauf, indem sie «traditionelle Rekrutierungsgebiete» postulierte, aus denen ausländische Arbeitskräfte angeworben werden sollten. Damit waren westeuropäische Staaten, aber auch Jugoslawien, die USA und Kanada gemeint.<sup>107</sup> Aus anderen Ländern sollte die Anwerbung nur für qualifizierte Arbeitskräfte oder im Zusammenhang mit Entwicklungszusammenarbeit stattfinden.<sup>108</sup> Dies war im Kern bereits ein duales Zulassungssystem, das zudem auf eine höhere Qualifikation der Zuwandernden setzte. Zwischen 1989, als sich im Verhältnis zu Europa so viel zu bewegen begann, und 1997 entstanden mehrere Berichte über die Einwanderungspolitik. Die Suche nach einem neuen Zuwanderungsleitbild wurde infolge internationaler rechtlicher Verpflichtungen, der erleichterten Niederlassung für Bürger/-innen aus neuen EG-Ländern sowie im Hinblick auf den künftigen freien EU-Personenverkehr notwendig.<sup>109</sup> Vertreter von Wissenschaft und Wirtschaft erhofften sich von der Personenfreizügigkeit insbesondere einen Qualifikationsgewinn und evaluierten generell einen marktwirtschaftlich orientierten Policy-Talent-Turn mittels Zuwanderungsrechten, die auf Qualifikationen und Nachfrage basierten.<sup>110</sup> Das «Drei-Kreise-Modell» von 1991 führte die Logik der Präferenz ausländischer Arbeitskräfte aus (west)europäischen Staaten und aus Ländern, aus denen traditionell Hochqualifizierte zuwanderten (etwa Nordamerika) weiter. Wegen seiner kulturalisierenden Untertöne und weil es Arbeitskräfte aus dem zerfallenden Jugoslawien in einen dritten Kreis von Staaten verwies, aus dem lediglich Familiennachzug und Hochqualifizierte zugelassen sein dürften, war dieses Zuwanderungsleitbild heftig umstritten.<sup>111</sup> Es wirkte sich aber in der Praxis der 1990er-Jahre aus, die unter anderem von einer dritten Welle der Überfremdungsbewegung,<sup>112</sup> einem starken wirtschaftlichen Auf und Ab sowie von einem beschleunigten wirtschaftlichen Strukturwandel<sup>113</sup> geprägt waren.

106 Piguet, Etienne 2006, S. 49.

107 Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit/Bundesamt für Ausländerfragen 1991, S. 49–51.

108 Vgl. Art. 8 Abs. 1 und 2 Verordnung vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO), AS 1986, S. 1791.

109 Vgl. im Folgenden Piguet, Etienne 2006, S. 49–58.

110 Dhima, Giorgio 1991, S. 216–220; Golder, Stefan M. 1999; Straubhaar, Thomas 1991.

111 Eidgenössische Kommission gegen Rassismus 1996.

112 Siehe dazu Buomberger, Thomas 2004; Skenderovic, Damir/D'Amato, Gianni 2008.

113 Indergand, Ronald/Kalambaden, Preetha 2012.

Die innenpolitische Kritik und die Klärung der europapolitischen Beziehungen führten ab 1998 zur Umwandlung des Drei-Kreise-Modells in ein «duales Zulassungssystem» mit voller Personenfreizügigkeit für die einen und dem Zulassungsmerkmal Qualifikation für die anderen.<sup>114</sup> Dieses System beinhaltete das Freizügigkeitsabkommen mit der EU/EFTA 1999 und das total revidierte Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer 2005.<sup>115</sup> Während Politik und Ökonomie die nun hürdenlos immigrierenden gut und hoch Qualifizierten aus der EU/EFTA in den Vordergrund stellten und dies als «neue Zuwanderung» feierten,<sup>116</sup> durften aus Drittstaaten in der Regel nur noch Spezialist/-innen und Hochqualifizierte in den Arbeitsmarkt einwandern, wobei die Kontingente bestehen blieben.<sup>117</sup>

Die Zahl der hoch qualifizierten Zuwanderer/-innen stieg seit der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre deutlich an.<sup>118</sup> Nach 2004 war dieser Turn besonders ausgeprägt: Der Anteil neu zugewanderter ausländischer Hochqualifizierter verdreifachte sich innert weniger als fünf Jahren<sup>119</sup> und im Jahr 2006 löste die Arbeitsmarktzuwanderung den Familiennachzug wieder als wichtigstes Einwanderungsmotiv ab.<sup>120</sup> Im gleichen Jahr überholte die Gruppe der Hochqualifizierten die Gruppe der Mittelqualifizierten gemessen an allen Erwerbstätigen.<sup>121</sup> Diese Entwicklung liegt sowohl an der endogenen Bildungsexpansion als auch am «Import» von Hochqualifizierten in den Arbeits- und Wissensmarkt und ist eingebettet in einen dreifachen interagierenden Tertiarisierungsprozess: der Branchen, des Arbeitsmarkts und der Bildung.<sup>122</sup> Die schweizerische Bildungslandschaft durchlief durch die Einrichtung der Berufsmaturität und von Fachhochschulen, durch die Erweiterung der Universitätslandschaft und die Umsetzung der Bologna-Reform einen nachhaltigen Wandel.<sup>123</sup> Damit liesse sich von einer endogenen und von einer mit den ausländischen HQM importierten Bildungstertiarisierung sprechen.

114 Ebd.

115 Bundesgesetz vom 13. Dezember 2001 über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz), SR 151.3; Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz), SR 142.20.

116 Müller-Jentsch, Daniel/Avenir Suisse 2008.

117 Vgl. Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit, SR 0.142.112.681; Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz), SR 142.20.

118 Vgl. Jey Aratnam, Ganga 2012, S. 135–139; Pecoraro, Marco 2005, S. 76.

119 Vgl. Jey Aratnam, Ganga 2012, S. 138.

120 Daten: Bundesamt für Statistik 2009, eigene Berechnungen.

121 Bundesamt für Statistik 2008, S. 4.

122 Vgl. auch Kneschaurek, Francesco 1980; Müller, Margrit/Woitek, Ulrich 2012.

123 Müller, Barbara 2012.

## From clusters to class – ein vorläufiges Fazit

Dieser Aufsatz kreiste um die Rolle von Ausländer/-innen in der neokorporatistischen Schweizer Politik der Hochqualifizierung. Der hohe Anteil an ausländischen Studierenden, Ingenieuren und (Natur-)Wissenschaftler/-innen galt in den 1960er-Jahren als Indiz für die einheimische Mangelsituation und als Folge einer übermässigen Abwanderung schweizerischer Akademiker/-innen. Hochqualifizierung, Technologieentwicklung und freier Markt waren klassische liberale Forderungen, die sich im «neoliberalen» Revival der 1990er-Jahre wiederfinden. In den späten 1950er- und 1960er-Jahren hatten die liberalen Fahnenträger jedoch mit Widerständen und Regressionen zu kämpfen. Die neokonservative Kadenz äusserte sich in der Überfremdungskakophonie genauso wie in der verzögerten Gleichstellung der Frauen oder in einem berufsständisch orientierten Klassismus. Solche mentalen und gesellschaftlichen Dispositionen waren, nebst konjunkturrell und finanziell motivierten Rückschlägen in den 1970er-Jahren, mitverantwortlich für verhaltene Hochqualifizierungserfolge bis in die 1980er-Jahre.

Die klassischen sozialen Zuschreibungsmerkmale Geschlecht, Schicht und (nationale) Herkunft geraten im Prozess der Hochqualifizierung auf drei interdependente Trajekte, welche die alte, auf Autarkie ausgerichtete (neokonservative) Politik der Hochqualifizierung verrücken und modifizieren: Erstens mündet die einstige ambivalente Haltung gegenüber den Frauen als Bildungs- und Talentreserve durch die signifikante Erweiterung der Gymnasial- und Studiumsquote der Frauen im Untersuchungszeitraum in eine wahrhafte Bildungsexpansion qua Geschlecht. Die Frauen holten nicht nur in den «weichen» Fächern auf. Am Ende der 1990er-Jahre überrundeten sie die Männer im Lizenzstudium der Humanmedizin, 2006 auch beim Doktoratsstudium.<sup>124</sup> Zweitens schaffen Fachhochschulen und der Ausbau der Maturität auch breiteren sozialen Schichten den Zugang zur Hochqualifizierung und mildern dadurch eine von ständischer Remanenz geprägte Zurückhaltung gegenüber dem Bildungsaufbruch der unteren Klassen. Drittens wird hoch qualifizierte Zuwanderung unter dem Zugzwang des wirtschaftlichen Strukturwandels nicht länger als Lückenbüsserin für Abwanderung oder gar als akademische Überfremdung wahrgenommen, sondern als transnationale Humankapitalzirkulation in der Folge des in den 1990er-Jahren ausgerufenen globalen *war for talents*.<sup>125</sup>

Die alten Klassenschranken sind allerdings nicht aufgehoben. Vielmehr werden sie durch die mit einer dritten Überfremdungswelle verbundenen neo-

<sup>124</sup> Bundesamt für Statistik 2016b.

<sup>125</sup> Den Begriff prägte 1997 eine McKinsey-Studie, siehe dazu Michaels, Ed/Handfield-Jones, Helen/Axelrod, Beth 2001, S. 1.



konservativen Tendenzen in den 1990er-Jahren «ethnisiert» und durch die als Bollwerk gegen Nichthochqualifizierte aus Drittstaaten wirkende staatliche Arbeitsmarktzulassungspolitik zu den Ausländer/-innen hin verschoben. Die wirtschaftliche und gesellschaftliche Praxis verstärkt Prozesse des stratifizierenden «Othering».<sup>126</sup>

Der steigende Anteil Hochqualifizierter unter Ausländer/-innen ist nämlich wesentlich auf die (kürzliche) Einwanderung ausländischer HQM zurückzuführen. Doch unter schon länger in der Schweiz lebenden Migrant/-innen und teilweise auch bei ihren Kindern liegt der Hochqualifiziertenanteil immer noch tiefer als im Durchschnitt der Bevölkerung.<sup>127</sup> Dies verweist auf eine sandwichartige Struktur der Gesellschaft und auf ein dreifaches Splitting des Arbeitsmarkts in ein vorwiegend migrantisches Unten, eine stark «schweizerisch» geprägte breite Mitte und eine wachsende Schicht von hoch qualifizierten und gut verdienenden Migrant/-innen im oberen Bereich. Die schiere Zahl der ausländischen Hochqualifizierten und ihre Präsenz im gesamten (hoch)qualifizierten Berufsspektrum belegt: Aus den einstigen Clustern innerhalb der «highly qualified manpower» hat sich eine eigentliche Klasse herausgebildet. In der Wahrnehmung liberaler Ökonomen ist diese Klasse ausländischer Hochqualifizierter so bedeutsam, dass sie den lange angemahnten wirtschaftlichen Strukturwandel<sup>128</sup> erst «vollumfänglich möglich» gemacht habe.<sup>129</sup> Was diese Verschiebung verändert hat und was sie bedeutet, wird nur durch eine historisch-soziologische Annäherung, die in die Debatten der frühen 1960er-Jahre zurückblendet, ersichtlich.

## Bibliografie

AS	Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen
BBl.	Bundesblatt
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
SR	Systematische Rechtssammlung

<sup>126</sup> Castro Varela, María do Mar 2010.

<sup>127</sup> Jey Aratnam, Ganga 2012, S. 137, 130.

<sup>128</sup> Siehe unter anderem Kneschaurek, Francesco 1980; Straubhaar, Thomas 1991; Kneschaurek, Francesco 1987.

<sup>129</sup> «Erst durch die Verfügbarkeit von ausländischen Managern, Ingenieuren und Facharbeitern wurde der Strukturwandel hin zu höherer Wertschöpfung vollumfänglich möglich», schrieben Daniel Müller-Jentsch und Boris Zürcher 2008 wörtlich. Siehe Müller-Jentsch, Daniel/Zürcher, Boris 2008, S. 14.

- o. V.: Notes and news, in: *Education + Training* 7 (10), 1965, S. 438–442.
- Arbeitsausschuss zur Förderung des wissenschaftlichen und technischen Nachwuchses: Schlussbericht des Arbeitsausschusses zur Förderung des wissenschaftlichen und technischen Nachwuchses, in: *Mitteilungsblatt des Delegierten für Arbeitsbeschaffung und wirtschaftliche Kriegsvorsorge* 15, 1959, S. 3–55.
- Baldwin, Peter: Beyond Weak and Strong: Rethinking the State in Comparative Policy History, in: *Journal of Policy History* 17 (1), 2005, S. 12–33.
- Balmer, Brian; Godwin, Matthew; Gregory, Jane: The Royal Society and the «Brain Drain»: Natural Scientists meet Social Science, in: *Notes and Records* 63 (4), 2009, S. 339–353.
- Becker, Gary Stanley: *Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, New York 1964<sup>2</sup>.
- Beerli, Andreas; Indergand, Ronald: Which Factors Drive the Skill-Mix of Migrants in the Long-Run?, Zürich 2014.
- Bernegger, Michael: Die Schweiz unter flexiblen Wechselkursen. Synthese der Forschungsergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms Nr. 9 «Wirtschaftsentwicklung», Bern 1988.
- Bernet, Brigitta; Gugerli, David: Sputniks Resonanzen. Der Aufstieg der Humankapitaltheorie im Kalten Krieg – eine Argumentationsskizze, in: *Historische Anthropologie* 19 (3), 2011, S. 433–446.
- Braun, Rudolf: Sozio-kulturelle Probleme der Eingliederung italienischer Arbeitskräfte in der Schweiz, Erlenbach 1970.
- Bundesamt für Bildung und Wissenschaft: Gedanken zum Europa der Bildung, in: *Wissenschaftspolitik* 18 (2), 1989, S. 31–41.
- Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit; Bundesamt für Ausländerfragen: Bericht über die Konzeption und Prioritäten der schweizerischen Ausländerpolitik der Neunziger Jahre, Bern 1991.
- Bundesamt für Statistik: Das Qualifikationsniveau – ein entscheidender Faktor für die Arbeitsqualität, Medienmitteilung vom 8. Dezember 2008, Neuchâtel 2008.
- Bundesamt für Statistik: Einwanderung und Statuswechsel von Niedergelassenen und Aufenthaltserlaubten nach verschiedenen Einwanderungsgründen 1970–2009 (Tabelle su-d-1.3.2.2.5), Neuchâtel 2009.
- Bundesamt für Statistik: Studie zum Beitrag von Forschung und Entwicklung für die Schweizer Wirtschaft aus Sicht der makroökonomischen Statistik (Forschungspapier), Neuchâtel 2013.
- Bundesamt für Statistik: Bildungsabschlüsse 2014, Neuchâtel 2014.
- Bundesamt für Statistik: Grossregionen: Ausbildungsstufen der ständigen Wohnbevölkerung nach Arbeitsmarktstatus und Nationalität, Neuchâtel 2016a.
- Bundesamt für Statistik: Studierende an den universitären Hochschulen nach Jahr, Fachbereich, Studienstufe, Geschlecht und Hochschule, Periode 1980–2015, Humanmedizin, Neuchâtel 2016b.
- Buomberger, Thomas: Kampf gegen unerwünschte Fremde. Von James Schwarzenbach bis Christoph Blocher, Zürich 2004.

- Castro Varela, María do Mar: Un-Sinn: Postkoloniale Theorie und Diversity, in: Kessel, Fabian; Plösser, Melanie (Hg.): Differenzierung, Normalisierung, Andersheit, Wiesbaden 2010, S. 249–262.
- Committee on Higher Education: Higher Education. Report of the Committee appointed by the Prime Minister under the Chairmanship of Lord Robbins. Appendix Five, London 1964.
- Council of the Royal Society: Emigration of Scientists from the United Kingdom, Report by a Committee appointed in 1962 by the Council of the Royal Society, London 1963.
- Criblez, Lucien: EG '92 und der Bildungsartikel in der Schweizer Bundesverfassung. Plädoyer für eine Neugestaltung der schweizerischen Bildungspolitik, in: Schweizer Schule 77 (11), 1990, S. 3–14.
- Criblez, Lucien: Gymnasium und Berufsschule. Zur Dynamisierung des Verhältnisses durch die Bildungsexpansion seit 1950, in: *Traverse* 9 (3), 2002, S. 29–40.
- Criblez, Lucien; Magnin, Charles: Die Bildungsexpansion der 1960er- und 1970er-Jahre, in: Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften 23 (1), 2001, S. 95–118.
- Denison, Edward F.: The Sources of Economic Growth in the United States and the Alternatives Before Us, New York 1962.
- Dhima, Giorgio: Politische Ökonomie der schweizerischen Ausländerregelung. Eine empirische Untersuchung über die schweizerische Migrationspolitik und Vorschläge für ihre künftige Gestaltung, Chur 1991.
- Eidgenössische Kommission gegen Rassismus: Stellungnahme der Eidg. Kommission gegen Rassismus zum Drei-Kreise-Modell des Bundesrats über die schweizerische Ausländerpolitik, Bern 1996.
- Eidgenössisches Departement des Innern (Hg.): Bericht der Eidgenössischen Kommission für Nachwuchsfragen auf dem Gebiete der Geisteswissenschaften und der medizinischen Berufe sowie des Lehrerberufes auf der Mittelschulstufe [Bericht Schultz], Bern 1963.
- Erard, Lucien; Piffaretti, P.: Europa 92 und die Wissenschaftspolitik der Schweiz, in: Wissenschaftspolitik 18, 1989, S. 5–20.
- Foot, David K. (Hg.): Public Employment and Compensation in Canada. Myths and Realities, Canada 1978.
- Freiburghaus, Dieter: Technik-Standort Schweiz. Von der Forschungs- zur Technologiepolitik, Bern 1991.
- Gasser, Christian: Der zukünftige Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften im Lichte der langfristigen Entwicklung, Zürich 1956.
- Gees, Thomas: Die Schweiz im Europäisierungsprozess. Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Konzepte am Beispiel der Arbeitsmigrations-, Agrar- und Wissenschaftspolitik, 1947–1974, Zürich 2006.
- Gnehm, Adrian H.: Ausländische Arbeitskräfte – Vor- und Nachteile für die Volkswirtschaft, Bern, Stuttgart 1966.

- Golder, Stefan M.: Migration und Arbeitsmarkt. Eine empirische Analyse der Performance von Ausländern in der Schweiz, Frankfurt am Main 1999.
- Gruner, Erich: Die Wirtschaftsverbände in der Demokratie. Vom Wachstum der Wirtschaftsorganisationen im schweizerischen Staat, Erlenbach 1956.
- Guicciardi, René: Brain Drain oder Brain Gain?, Basel 1969.
- Hochstrasser, Urs: Vorwort, und: Der neue Forschungsartikel (Art. 27quarter) in der Bundesverfassung, in: Wissenschaftspolitik 1 (1), 1972, S. 61 f. und 68–70.
- Indergand, Ronald; Kalambaden, Preetha: Schweizer Industrie dank Strukturwandel an internationaler Spitze, in: Die Volkswirtschaft 85 (7/8), 2012, S. 6 f.
- Janackovic, Natasa: Die Migration von jugoslawischen Ärzten und Zahnärzten in die Schweiz zwischen 1960 und 1980, Lizenziatsarbeit Universität Zürich, Historisches Seminar, Zürich 2012.
- Jermann, Matthias: Bildungswesen, Arbeitsmarkt und Wirtschaftswachstum. Eine Modellstudie zur langfristigen Entwicklung der Qualifikationsstruktur der Erwerbstätigen in der Schweiz, Bern 1972.
- Jey Aratnam, Ganga: Hochqualifizierte mit Migrationshintergrund. Studie zu möglichen Diskriminierungen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt, Basel 2012.
- Johnson, Lyndon B.: President Lyndon B. Johnson's Remarks at the Signing of the Immigration Bill, Liberty Island, New York, 3. Oktober 1965, [www.lbjlib.utexas.edu/johnson/archives.hom/speeches.hom/651003.asp](http://www.lbjlib.utexas.edu/johnson/archives.hom/speeches.hom/651003.asp), Stand: 15. August 2016.
- Katzenstein, Peter J.: Corporatism and Change. Austria, Switzerland and the Politics of Industry, Ithaca 1984.
- Killias, Heinz: Schweizer Naturwissenschaftler und Ingenieure in Nordamerika – eine statistische Übersicht, New York 1966.
- Kneschaurek, Francesco: Kritische Bemerkungen zu den Prognosen über die Entwicklung des Hochschulstudiums in der Schweiz und Schlussfolgerungen in bezug auf den notwendigen Ausbau unserer Hochschulen, Zürich 1963.
- Kneschaurek, Francesco: Der «Trendbruch» der siebziger Jahre und seine wirtschaftlichen Konsequenzen, Diessenhofen 1980.
- Kneschaurek, Francesco: Die Zukunft unserer Wirtschaftsbranchen, Lugano 1987.
- Kury, Patrick: Über Fremde reden. Überfremdungsdiskurs und Ausgrenzung in der Schweiz 1900–1945, Zürich 2003.
- Michaels, Ed; Handfield-Jones, Helen; Axelrod, Beth: The War for Talent, Boston 2001.
- Mincer, Jacob: Investment in Human-Capital and Personal Income-Distribution, in: Journal of Political Economy 66 (4), 1958, S. 281–302.
- Muhl, Patrick A.: Swiss Issues Konjunktur: Mehr Wachstum dank Migration?, Zürich 2007.
- Müller-Jentsch, Daniel; Avenir Suisse (Hg.): Die neue Zuwanderung. Die Schweiz zwischen Brain-gain und Überfremdungsangst, Zürich 2008.
- Müller-Jentsch, Daniel; Zürcher, Boris: Die Neue Zuwanderung, in: Die Volkswirtschaft 81 (11), 2008, S. 12–16.

- Müller, Barbara: Die Anfänge der Bologna-Reform in der Schweiz. Rekonstruktion, Kontextualisierung und Rezeption des hochschulpolitischen Prozesses aus akteurtheoretischer Perspektive, Bern 2012.
- Müller, Margrit; Woitek, Ulrich: Wohlstand, Wachstum und Konjunktur, in: Halbeisen, Patrick; Müller, Margrit; Veyrassat, Béatrice (Hg.): Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert, Basel 2012, S. 91–222.
- OECD: Policy Conference on Highly Qualified Manpower, Paris 26th–28th September 1966, Paris 1967.
- OECD: OECD-Bericht über die schweizerische Wissenschaftspolitik, in: Wissenschaftspolitik 1 (1), 1972, S. 72 f.
- Orsenigo, Luigi: Clusters and Clustering in Biotechnology: Stylized Facts, Issues, and Theories, in: Braunerhjelm, Pontus; Feldman, Maryann (Hg.): Cluster Genesis, Oxford 2006, S. 195–218.
- Pecoraro, Marco: Les migrants hautement qualifiés, in: Haug, Werner; Wanner, Philippe (Hg.): Migrants et marché du travail. Compétences et insertion professionnelle des personnes d'origine étrangère en Suisse, Neuchâtel 2005, S. 71–109.
- Piguet, Etienne: Einwanderungsland Schweiz. Fünf Jahrzehnte halb geöffnete Grenzen, Bern 2006.
- Piore, Michael J.: Birds of Passage. Migrant Labor and Industrial Societies, Cambridge 1979.
- Prader, Gaudenz: 50 Jahre schweizerische Stabilisierungspolitik. Lernprozesse in Theorie und Politik am Beispiel der Finanz- und Beschäftigungspolitik des Bundes, Zürich 1981.
- Reich, Michael; Gordon, David M.; Edwards, Richard C.: Dual Labor Markets. A Theory of Labor Market Segmentation, in: American Economic Review 63 (2), 1973, S. 359–365.
- Research Policy Program (Sweden): Brain Drain and Brain Gain. A Bibliography on Migration of Scientists, Engineers, Doctors, and Students, Lund 1967.
- Rickover, Hyman George: Education and Freedom, Dutton 1959.
- Rieben, Henri; Adams, Walter: L'exode des cerveaux. Travaux de la conférence de Lausanne, Paris 1968.
- Schmidt, Manfred G.: Der schweizerische Weg zur Vollbeschäftigung. Eine Bilanz der Beschäftigung, der Arbeitslosigkeit und der Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt am Main 1985.
- Schwarz, Heinrich: Volkswirtschaftliche Wirkungen der Ausländerbeschäftigung in der Schweiz, Grösch 1988.
- Schweizerische Hochschulrektorenkonferenz: Kommission für die Aufnahmeprüfung ausländischer Studierender, in: Wissenschaftspolitik 1 (3), 1972, S. 299–305.
- Schweizerischer Bundesrat: Cluster in der Wirtschaftsförderung. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Rey (06.3333), Bern 2010.

- Schweizerischer Handels- und Industrie-Verein: Bericht des Vororts zu seiner Enquête über den Stand der industriellen Forschung und Entwicklung in der Schweiz, Zürich 1967.
- Schweizerischer Handels- und Industrie-Verein: Bericht des Vororts zu seiner 1970 durchgeführten Erhebung über den Stand des industriellen Forschungs- und Entwicklungsaufwands [und den] Einsatz von Akademikern und Absolventen Höherer Technischer Lehranstalten in der schweizerischen Privatwirtschaft [Vorort 1970], Zürich 1973.
- Schweizerischer Handels- und Industrie-Verein: Forschung und Entwicklung in der schweizerischen Privatwirtschaft. Industrieller Forschungs- und Entwicklungsaufwand und Einsatz des Personals mit höherer Ausbildung. Bericht zur Erhebung des Vororts im Jahre 1976, Zürich, Basel 1978.
- Schweizerischer Wissenschaftsrat: An Ausländer erteilte erstmalige Jahresbewilligungen nach Berufen, die ein Hoch- oder ein höheres Mittelschulstudium voraussetzen, 1965–1967, in: Wissenschaftspolitik 2, 1968, S. 8.
- Schweizerischer Wissenschaftsrat: Mitteilungen des Wissenschaftsattachés der Schweizerischen Botschaft in Washington: Brain Drain zwischen der Schweiz und Nordamerika, in: Wissenschaftspolitik 1 (4), 1972a, S. 90–92.
- Schweizerischer Wissenschaftsrat: Zweiter Bericht über den Ausbau der schweizerischen Hochschulen, Bern 1972b.
- Schweizerischer Wissenschaftsrat: Aufnahmekapazität und Numerus clausus an medizinischen Fakultäten, in: Wissenschaftspolitik 2 (3), 1973a, S. 113–117.
- Schweizerischer Wissenschaftsrat: Eidg. Maturitätsprüfungen und Zusatzprüfungen 1972, in: Wissenschaftspolitik 2 (1), 1973b, S. 42–48.
- Schweizerischer Wissenschaftsrat: Dritter Bericht über den Ausbau der schweizerischen Hochschulen. Beitrag zu einer bildungspolitischen Gesamtperspektive, Bern 1978.
- Schweizerischer Wissenschaftsrat: Jahresbericht der Schweiz. Hochschulkonferenz, in: Wissenschaftspolitik 9 (3), 1980a, S. 169–171.
- Schweizerischer Wissenschaftsrat: Kommission für die Aufnahmeprüfungen für Studierende mit ausländischem Diplom, in: Wissenschaftspolitik 9 (5), 1980b, S. 299–305.
- Schweizerischer Wissenschaftsrat: Stellungnahme des Schweiz. Wissenschaftsrates zum Bericht der Schweizerischen Hochschulkonferenz über den «Finanzbedarf in der vierten Beitragsperiode und Berichterstattung der Beitragsempfänger für das Jahr 1978», in: Wissenschaftspolitik 9 (1), 1980c, S. 11–19.
- Schweizerischer Wissenschaftsrat: Ziele für eine schweizerische Forschungspolitik. Vorschläge des Wissenschaftsrates an den Bundesrat, Bern 1985.
- Schweizerischer Wissenschaftsrat: Mobilität der Studenten in der Schweiz und in Europa, in: Wissenschaftspolitik 17 (3–4), 1988, S. 11–15.
- Schweizerisches Statistisches Amt: Eidgenössische Volkszählung 1960, Bern 1961.
- Sheldon, George: Migration, Integration und Wachstum. Die Performance und wirtschaftliche Auswirkung der Ausländer in der Schweiz, Basel, Bern 2007.

- Skenderovic, Damir; D'Amato, Gianni: Mit dem Fremden politisieren. Rechtspopulistische Parteien und Migrationspolitik in der Schweiz seit den 1960er Jahren, Zürich 2008.
- Speich Chassé, Daniel: Die Erfindung des Bruttosozialprodukts. Globale Ungleichheit in der Wissensgeschichte der Ökonomie, Göttingen 2013.
- Speiser, Ambros P.: Forschung in der Industrie. Das Wechselspiel im Dreieck Staat – Wissenschaft – Wirtschaft (Vortrag), Aarau 1973.
- Stanic, Vladimir; Pym, Denis: Brains Down the Drain. The Misuse of Highly-Qualified Manpower, London 1968.
- Steiner, Karl: Probleme der Hochschulerweiterung mit besonderer Berücksichtigung der Universität Zürich. Jubiläumsgabe zum 50jährigen Bestehen der Firma Karl Steiner, Teufen 1967.
- Straubhaar, Thomas: Schweizerische Ausländerpolitik im Strukturwandel, Bern 1991.
- Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte: Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte. Bericht der Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte, Bern 1964.
- Tanner, Jakob: Staat und Wirtschaft in der Schweiz. Interventionistische Massnahmen und Politik als Ritual, in: Studer, Brigitte (Hg.): Etappen des Bundesstaates. Staats- und Nationsbildung der Schweiz, 1848–1948, Zürich 1998, S. 237–259.
- Tschudi, Hans Peter: Ansprache von Bundesrat H.-P. Tschudi anlässlich der Einweihung des Forschungszentrums der AG Brown Boveri & Cie., 24. Mai 1973 in Baden, in: Wissenschaftspolitik 2 (3), 1973a, S. 221–226.
- Tschudi, Hans Peter: Ansprache von Bundesrat H.-P. Tschudi an der Konferenz der europäischen Erziehungsminister in Bern, 5. 6. 1973, in: Wissenschaftspolitik 2 (3), 1973b, S. 227–231.
- Werner, Christian: Für Wirtschaft und Vaterland. Erneuerungsbewegungen und bürgerliche Interessengruppen in der Deutschschweiz, 1928–1947, Zürich 2000.

## **Diskussion und Ausblick**





# Gab es in der Schweiz eine neoliberale Wende?

## Ein Kommentar

DANIEL SPEICH CHASSÉ

Der Wandel der Schweizer Staatlichkeit im ausgehenden 20. Jahrhundert ist bislang erst ansatzweise untersucht worden. Die historische Forschung zeigt aber, dass das politische Gefüge seit den 1960er-Jahren auch hierzulande fundamentalen Veränderungen unterlag. Viele Stichworte werden genannt, die hier nicht abschliessend aufgezählt werden können. Zu denken ist an die Pluralisierung der Lebenswelten und an die Entstehung neuer sozialer Bewegungen; an die Zunahme globaler Wanderungsbewegungen und die Infragestellung älterer Konzeptionen von Asyl; an das Aufkommen eines neuen Rechtspopulismus; an das Ende des Kalten Kriegs; an die Dynamisierung der europäischen Integration mit der Einheitlichen Europäischen Akte; an die Digitalisierung der Kommunikation und deren Konsequenzen sowohl allgemein für die gesellschaftliche Selbstverständigung als auch speziell für den Finanzplatz; an die wachsende Aufmerksamkeit für Wissen und Information namentlich aus dem Bereich der Ökonomie; an die als Globalisierung apostrophierte Verdichtung gesellschaftlicher Interaktion im Raum – und an das Aufkommen neoliberaler Ordnungsvorstellungen im politischen Entscheidungsprozess und in der Staatsverwaltung.

Diesem letzten Punkt widmen sich die folgenden Ausführungen. Sie basieren auf der kritischen Lektüre der in diesem Band dokumentierten Forschungsarbeiten und greifen das seit einigen Jahren diskutierte Phänomen einer neoliberalen Wende in der Staatlichkeit auf. Staatlichkeit meint dabei Verwaltungsroutinen, aber auch die institutionelle Ausformung einer politischen Körperschaft und die diskursive Verständigung über den Machtgehalt des kollektiven Lebens. Die Leitfrage meines Kommentars ist, inwiefern auch in der Schweiz des ausgehenden 20. Jahrhunderts eine neoliberale Wende beobachtet werden kann. Ich möchte diskutieren, ob dieser Vorgang im zeitlich zunehmend distanzierten Rückblick einen strukturprägenden Charakter annimmt und deshalb gegenüber den anderen Aspekten des Wandels hervorgehoben werden muss. Es gibt Gründe dafür und dagegen.

Der Kommentar ist nach drei Dimensionen gegliedert. Der erste Abschnitt behandelt das Thema der Internationalität und fragt, inwiefern globale

Trends auf die Schweizer Geschichte einwirkten, denn neoliberale Ordnungsvorstellungen kamen zwischen 1960 und 1990 weltweit auf. Allerdings kann der Begriff des Neoliberalismus wegen seiner Vieldeutigkeit nur beschränkt zur Anleitung der kritischen Forschung dienen, weshalb es zweitens um eine Begriffsklärung geht. Dabei rücke ich die politische Bedeutung von Marktmechanismen in den Vordergrund. Bei der Rezeption internationaler Normsetzungen, zu denen im ausgehenden 20. Jahrhundert namentlich die Forderung gehörte, in der Lösung politischer Entscheidungsfragen das Ausmass von staatlichen Interventionen zu reduzieren und stattdessen marktähnliche Wettbewerbslagen zu schaffen, spielte der schweizerische Föderalismus eine wichtige Rolle. Und auch die Schnittstelle zwischen der theoriegeleiteten Welt der akademischen Wissensproduktion und der Praxis politischer Entscheidungsfindung erweist sich als ein ergiebiger Beobachtungsort. Der dritte Abschnitt fokussiert deshalb auf die Rolle des Expertenwissens im Mehrebenensystem und auf deren Wandel im Zusammenhang mit neoliberalen Reformen.

## Internationalität

In der gängigsten Kurzform steht die neoliberale Wende für den praktisch weltweiten Sieg des Marktes über den Staat nach dem Ende des Kalten Krieges.<sup>1</sup> Politische Beobachterinnen und Beobachter diesseits und jenseits des Atlantiks, in Asien, Afrika und Lateinamerika einigten sich im ausgehenden 20. Jahrhundert in einer erstaunlichen Eintracht darauf, den Markt und den Staat als Gegensatzpaar in eine Frontstellung zu setzen. Es gibt sogar ein populäres Video auf [www.youtube.com](http://www.youtube.com), das die Ökonomen Friedrich von Hayek (1899–1992) als Anwalt des Marktes und John Maynard Keynes (1883–1946) als Anwalt des Staates symbolisch aufeinander losgehen lässt.<sup>2</sup> Der Gewinner (Hayek) wird als Vordenker einer neuen Ideologie erinnert, nach der die Umverteilung des kollektiven Wohlstands von unten nach oben begründet werden kann. Neoliberalismuskritische Forschungen zeigen, wie sich diese Ideologie in den 1970er-Jahren weltweit zu verbreiten begann: in Chile unter Pinochet (1973), in Grossbritannien unter Margaret Thatcher (1979) und unter Tony Blair, in den USA unter Ronald Reagan (1981) und dann unter Bill Clinton.<sup>3</sup> Die Struktur Anpassungsprogramme der internationalen Finanzinstitutionen trugen die neue Lehre nach der Schuldenkrise (Mexiko 1982) in die armen Länder der Dritten

1 Yergin, Daniel/Stanislaw, Joseph 1999.

2 Speich Chassé, Daniel 2014.

3 Harvey, David 2005; Butterwegge, Christoph/Lösch, Bettina/ Ptak, Ralf 2008; Crouch, Colin 2011.

Welt<sup>4</sup> und bei der Transition um 1989 nach Osteuropa.<sup>5</sup> Sie ergriff mit dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte (1986) schliesslich auch alle Länder der Europäischen Union, wobei die sozialdemokratischen Regierungen in Frankreich (Mitterand) und in der Bundesrepublik Deutschland (Schröder) federführend waren.<sup>6</sup>

Die deutschsprachige Zeitgeschichtsforschung ist gegenwärtig damit beschäftigt, den Megatrend auf seine historische Gestaltungskraft zu überprüfen.<sup>7</sup> Die neuen Gesamtdarstellungen zur Schweizer Geschichte bieten in dieser Hinsicht aber leider nur wenige Anhaltspunkte, weil sie für die jüngste Zeit den aktuellen Forschungsstand eher stiefmütterlich behandeln oder auf den materiellen Wandel des Wirtschaftsgeschehens fokussieren und die Dimension der gesellschaftlichen Selbstverständigung aus der Analyse auslagern.<sup>8</sup> Jakob Tanner widmet den «Schweizer Wenden um 1990» in seinem Opus magnum zwar ein ganzes Kapitel, behandelt die Herausforderung des Neoliberalismus darin aber nur als eines von vielen Elementen, die insgesamt zu einem gesellschaftspolitischen Orientierungsverlust beigetragen hätten.<sup>9</sup>

Was die Ideologiegeschichte betrifft, sind wir mittlerweile gut darüber informiert, wie sich die Programme der bürgerlichen Parteien seit den 1970er-Jahren gewandelt haben. Die FDP trat 1979 neu mit dem Slogan «Mehr Freiheit, weniger Staat» auf. Sehr deutlich hat sich die BGB im Umbau zur SVP unter Christoph Blocher den internationalen Strömungen des Neoliberalismus geöffnet.<sup>10</sup> Aber die Ideologiegeschichte ist gerade nicht, was hier interessiert. Vielmehr geht es in diesem Buch um den Wandel der konkreten Praktiken des Regierens und um deren Wirkung auf die materiellen Verhältnisse. Inwiefern haben weltweite Debatten über das Regierungshandeln auf die Schweiz eingewirkt? Die Beiträge von Gisela Hürlimann zum Steuerwesen und von Thomas Gees zur Wissenschaftspolitik zeigen, dass internationale Organisationen wie die UNESCO oder die OECD für den Wandel der Staatlichkeit in der Schweiz im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts sehr wichtig gewesen sind. Man könnte leicht auch die Menschenrechtskonvention des Europarats hinzudenken, die für die Einführung des Frauenstimmrechts 1971 entscheidend war, oder das von der UNO gestützte Selbstbestimmungsrecht der Völker, dem bei der Entstehung des Kantons Jura 1979 eine zentrale Bedeutung zukam.

4 Escobar, Arturo 1995; Ferguson, James 2006.

5 Ther, Philipp 2015.

6 Salais, Robert 2013; Brunkhorst, Hauke 2014.

7 Die Debatte wurde angestossen durch Doering-Manteuffel, Anselm/Raphael, Lutz 2008.

8 Maissen, Thomas 2010; Halbeisen, Patrick/Müller, Margrit/Veyrassat, Béatrice 2012.

9 Tanner, Jakob 2015, Kapitel 12. Gleiches gilt für das Schlusskapitel in Kreis, Georg et al. 2014.

10 Somm, Markus 2009; Zaugg, Thomas 2014.

Die Schweizer Geschichtsschreibung neigt dazu, das Verhältnis nach aussen, zum Beispiel zur europäischen Integration, zur OECD oder zum UNO-System, als einen Gegenstand der innenpolitischen Entscheidungsfindung zu sehen.<sup>11</sup> Ein solcher Ansatz wird aber dem Umstand nicht gerecht, dass die Normsetzungen der internationalen Organisationen das wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Leben in der Eidgenossenschaft stark beeinflusst haben.<sup>12</sup> Viele Schweizer Unternehmen sind seit ihrer Entstehung auf internationalen Märkten tätig gewesen,<sup>13</sup> und die kulturellen Verbindungen in andere Länder sind notorisch eng. Das Schweizer Erfolgsmodell ist nicht endogen, sondern globalgeschichtlich zu verorten und hat viel mit dem wachsenden Verflechtungsgrad des politischen und des sozioökonomischen Geschehens zu tun. Die Schweizerinnen und Schweizer haben kaum je losgelöst von der restlichen Welt darüber entschieden, wie sie sich zum Ausland verhalten wollen. Ihre Interessen und ihre Vorstellungswelten, die institutionelle Ausformung ihrer politischen Körperschaft und die diskursive Verständigung über den Machtgehalt des kollektiven Lebens ergaben sich stets aus globalen Verknüpfungen.<sup>14</sup>

Allerdings ist die Taktung der Schweizer Geschichte im Verhältnis zu internationalen Strömungen ein schwieriges Thema. Herbert Lüthy ging so weit, die Schweiz als eine Antithese zu einem angenommenen Normalgang der Weltgeschichte zu verstehen. Immer dann, wenn der Internationalismus infrage gestanden habe, sei die Schweiz besonders internationalistisch gewesen. Und immer dann, wenn internationale Übereinkünfte ein hohes Mass an Verbindlichkeit annahmen, sei die Schweiz auf den Sonderweg abgezweigt.<sup>15</sup> Tatsächlich ist der Einfluss internationaler Normsetzungen auf den politischen Prozess in der Schweiz im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts nicht konstant gewesen. Vielmehr zeigen sowohl Hürlimann als auch Gees übereinstimmend einen Höhepunkt dieser Vernetzung in den frühen 1960er-Jahren. Damals zerfielen die grossen Kolonialreiche, Konrad Adenauer und Charles de Gaulle legten mit dem Elysée-Vertrag die Feindschaft zwischen Deutschland und Frankreich definitiv ad acta, die aus dem Marshallplan hervorgegangene OEEC mutierte zur OECD und sowohl Grossbritannien als auch die Schweiz wollten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft beitreten. Danach stabilisierte sich das Aussenverhältnis der Eidgenossenschaft für mehrere Jahrzehnte und erst gegen Ende des hier interessierenden Zeitraums, das heisst um 1990, gewannen internationale Strömungen erneut grossen Einfluss auf die helvetische Politik.

11 Tanner, Jakob 1990; Freiburghaus, Dieter 2009.

12 Speich Chassé, Daniel 2013a.

13 Dejung, Christof 2013; David, Thomas et al. 2005.

14 Dejung, Christof 2014.

15 Lüthy, Herbert 2003 (Original 1961).

Die Volksabstimmungen über den UNO-Beitritt (1986) und über den Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum (1991) sind Belege dafür. Im Bereich der Steuerpolitik erwuchs der internationalen Gemeinschaft in der Folge eine beachtliche normative Kraft, die tief in nationale Gesetzgebungen hineinwirkte, wie Gisela Hürlimann aufzeigt. Auch die Abschaffung des Bankgeheimnisses ist nur international zu erklären (wohl ebenso wie dessen Einführung Jahrzehnte zuvor).

Zu diesen Konjunkturen ist die Beobachtung hinzuzunehmen, die Lucien Criblez macht. Fünzig Jahre dauerte es, bis eine nationale Stipendienpolitik aufgegleist war. Das politische System der Schweiz zeichnet sich durch seine Trägheit aus, von der etwa die epische Geschichte der Totalrevision der Bundesverfassung zeugt, die 1965 in Angriff genommen wurde, aber erst 1999 zum Abschluss kam. Von 1968 bis 1976 stritten die Räte über ein Entwicklungshilfegesetz.<sup>16</sup> Auch Simone Chiquets Beitrag zum Konjunkturartikel belegt den Befund: Zehn Jahre wurde darüber diskutiert, ob die Schweiz eine aktive Konjunkturpolitik brauche, und es waren just jene zehn Jahre etwa zwischen 1965 und 1975, in denen sich die wirtschaftspolitischen Ordnungsvorstellungen international von der keynesianischen Interventionspolitik zu der hayekischen Individualpolitik verschoben.

Zusammenfassend kann man festhalten, dass internationale Trends zwar aufgenommen wurden, aber immer erst mit Verspätung durchschlugen, was die Schweiz wohl tatsächlich zu einer Antithese macht. Dieser hohe Grad an Autonomie ist auch in Rechnung zu stellen, wenn es um die Frage geht, ob es in der Schweiz eine neoliberale Wende gab. Dabei ist der Umstand von Bedeutung, dass der angenommene Feind jeder neoliberalen Politik, der keynesianische interventionistische Wohlfahrtsstaat, hierzulande nie eine so volle Ausprägung fand wie zum Beispiel in Schweden, der Bundesrepublik Deutschland oder in Grossbritannien.<sup>17</sup> Der internationale Trend des Neoliberalismus wirkte im ausgehenden 20. Jahrhundert eher indirekt ins helvetische politische System hinein, weil einige seiner Hauptanliegen an diesem Ort schon fast immer realisiert zu sein schienen.<sup>18</sup>

16 Speich Chassé, Daniel 2011.

17 Esping-Andersen, Gösta 1990. Das Schweizer Beispiel hinzugefügt hat zum Beispiel Lengwiler, Martin 2010.

18 Es ist sicher kein Zufall, dass der Namensgeber einer internationalen Bewegung, der Mont Pèlerin bei Vevey, in der Schweiz liegt. Die Besonderheit des Bezugs des neoliberalen Gedankenkollektivs auf die Schweiz ist aber im einschlägigen Standardwerk kein Thema: Mirowski, Philip/Plehwe, Dieter 2009. Ironisch gewendet könnte man anmerken, dass die Strasse vom Mont Pèlerin durch die Lavaux zum Genfer See hinabführt und sich dabei eine majestätische Landschaft eröffnet, deren Empfindung alle ökonomischen Nutzenüberlegungen durchkreuzt. Überdies ist der regulatorische Schutz dieser Landschaft vor

## Marktzauber

Seit den späten 1950er-Jahren hat ein neuer Begriff des Neoliberalismus Eingang in das Vokabular der politischen Kommunikation gefunden. Eine erste Fundstelle in den Akten der Bundespolitik verweist auf die Debatte über das Kartellgesetz. In seiner Botschaft an die eidgenössischen Räte wies der Bundesrat 1957 dieses Anliegen unter anderem mit dem Argument zurück, es gründe auf politischen Ordnungsvorstellungen des Neoliberalismus, die dem politischen System der Schweiz nicht gerecht würden. Gemeint war damals die soziale Marktwirtschaft der deutschen Ordoliberalen um Alfred Müller-Armack und Ludwig Erhard, die der sozialdemokratische Wirtschaftsprofessor Fritz Marbach mit seiner Vorlage zum Verbot von Kartellen aufnahm.<sup>19</sup> Dreissig Jahre später, in den 1990er-Jahren, verwendeten National- und Ständeräte das Adjektiv neoliberal als einen Kampfbegriff gegen den von rechtskonservativen Kreisen betriebenen Abbau staatlicher Sicherungsstrukturen, zu dem es unter anderem durch das Weissbuch «Mut zum Aufbruch» von 1995 geworden war.<sup>20</sup>

Diese zwei Daten belegen eine Begriffsverschiebung. Unklar ist allerdings, warum sich das politische Vokabular veränderte, welche Dominanz der Neologismus entfaltete, mit welchen Bedeutungen er in der Eidgenossenschaft im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts gefüllt wurde und wie dieser Ismus durch sein Hinzutreten zu älteren Ismen wie dem Kapitalismus, dem Sozialismus, aber auch dem Nationalismus und dem (katholischen) Konservatismus das Selbstverständnis von politischen Akteurinnen und staatlichen Verwaltungsbeamten verschob. Diese Unklarheiten haben auch damit zu tun, dass das Wort Neoliberalismus Resonanzen in ganz unterschiedlichen Sachverhalten erzeugt: dem Raumgreifen der individualistisch-egoistischen Normsetzung, dem Abbau von sozialen Sicherungs- und Wohlfahrtssystemen, dem Aufstieg rechtspopulistischer Kräfte oder auch der rigorosen Umwandlung aller möglichen gesellschaftlichen Zusammenhänge in Zahlen.

Die aktuelle Forschungsliteratur betont, der Neoliberalismus stehe in einer engen Verbindung zum technikgetriebenen Prozess der Digitalisierung und der Verwandlung der Welt in Zahlen. Unter dem Signum der Quantifizierung hat man die Ökonomisierung des Politischen als wesentlichen Strukturbruch benannt und dieser Analytik die erwähnte Frontstellung zwischen Markt und

dem Druck des Lausanner Immobilienmarktes eines der wenigen Beispiele für eine erfolgreiche staatliche Intervention in der Raumplanung, vgl. Bundi, Madlaina 2005.

19 Im Bericht des Bundesrates zur Kartellinitiative hiess es: «Wenn die Initiative einen von allen Machteinflüssen völlig freien Wettbewerb anstrebt, so folgt sie damit sogenannt neoliberalen Gedankengängen.» Vgl. BBl. 1957, S. 358. Zu dieser ursprünglichen Wortverwendung siehe Kolb, Gerhard 2008.

20 De Pury, David et al. 1995.

Staat zugrunde gelegt.<sup>21</sup> Dieser Gedankengang kommt am deutlichsten im Beitrag von Matthias Ruoss zur Sprache, der mit Blick auf die Sozialpolitik zwischen einer «politics against markets» und einer «politics for markets» unterscheidet. Allerdings sind die beiden Einheiten Markt und Staat kategorial divers und keineswegs zwei alternative Institutionen, deren Effizienz bei der Lösung eines einzigen Problems sinnhaft verglichen werden kann. Allenfalls sind sie als Organisationsinnovationen für zwei völlig unterschiedliche Probleme zu verstehen (die Kontrolle von Macht im Falle des Staates und die Allokation von knappen Ressourcen im Falle des Markts), wobei der Staat als menschengemacht gilt und dem Markt eine gewisse Natürlichkeit zugewiesen wird. Hinzu kommt ein ganzes Korpus von Schriften, in denen die zunehmende Quantifizierung von sozialen Zusammenhängen beklagt wird und bisweilen geradezu verschwörungstheoretisch anmutende Thesen vertreten werden.<sup>22</sup> Man kann nur immer wieder betonen, dass die Umwandlung von soziopolitischen Zusammenhängen in zahlenförmige Statistiken keineswegs eine Charakteristik der neoliberalen Gouvernamentalität ist, sondern im Gegenteil während der Boomjahre der Nachkriegszeit gerade mit deren Feindbild, dem keynesianischen Interventionismus, Einzug ins Feld der Staatlichkeit hielt.<sup>23</sup> Entsprechende Versuche hatten in der Schweiz nur bescheidene Wirkung.<sup>24</sup>

Der Neoliberalismus gilt überdies als Label für eine neue Form von Gouvernamentalität, die auf das Individuum zugreift und dessen Allokationsverhalten zum Kern der kollektiven Selbstverständigung macht. Diesen von Michel Foucault in die Debatte eingebrachten Aspekt greifen die Beiträge von Peter-Paul Bänziger zur Gesundheitspolitik und von Michael Mülli zur Migrationspolitik wohl am entschiedensten auf.<sup>25</sup> Er spielte aber auch im Management des Humankapitals eine Rolle, wie Michael Geiss anhand der Weiterbildungspolitik und Ganga Jay Aratnam am Beispiel der Arbeitsmigration belegen. Das Aufkommen neuer Wertschätzungen der individuellen Kreativität ist sicher auch in der Analyse der Schweizer Politik künftig genauer zu untersuchen.<sup>26</sup>

Klar ist die Affinität der neuen Konstellation zum Monetarismus, der Geld, Währungen und Preise zum zentralen Gegenstand politischer Entscheidungsfindung erhebt. Diese Deutungsweise der Staatlichkeit geht auf eine Un-

21 Pelizzari, Alessandro 2001.

22 Nahe an einer Verschwörungstheorie ist Walpen, Bernhard 2004.

23 Speich Chassé, Daniel 2013b.

24 Kneschaurek, Francesco 1975; Jost, Hans-Ulrich 2016.

25 Foucault, Michel, 2004.

26 Boltanski, Luc/Chiapello, Ève 2003; Bernet, Brigitta/Gugerli, David 2011.



tersuchung Milton Friedmans aus den 1960er-Jahren zurück.<sup>27</sup> Offen scheint hingegen die Frage zu sein, ob die neue ordnungspolitische Leitvorstellung in ihren geografisch weit gestreuten Anwendungskontexten tatsächlich einen Abbau der Staatstätigkeit bewirkte, wie man von ihrem Ideologiegehalt her annehmen müsste. Neuere Untersuchungen gehen eher vom Gegenteil aus.<sup>28</sup> Und auch die Beiträge zum vorliegenden Band plausibilisieren die Vermutung, das Dogma des Marktes habe die Regulierungstätigkeit keineswegs reduziert, sondern zu einer geradezu barock anmutenden Vielfalt von privaten und staatlichen Akteuren im Bereich des Qualitätsmanagements und des Output-Controlling geführt. Hierfür ist Flavian Imligs Mikrostudie zur Verwaltungsreform im Kanton Luzern das beste Beispiel: Im Namen des Staatsabbaus entstanden neue Routinen der Rechenschaftslegung und der Berichterstattung, die grosse Summen von Steuergeldern banden.

Es erstaunt angesichts dieser Begriffsverwirrung nicht, dass die Autorinnen und Autoren in diesem Band das Wort Neoliberalismus eher zurückhaltend verwenden. Sehr viel öfter wird von Märkten gesprochen. Ich schlage vor, genauer darauf zu achten, wann und in welchen Zusammenhängen marktähnliche Mechanismen zur Lösung von politischen Entscheidungsfragen eingesetzt worden sind. Damit ist ein Kern der neoliberalen Ideologie angesprochen: die Vorstellung, marktförmige Wettbewerbslagen seien ein Verfahren zur Entdeckung der richtigen Antwort auf politische Entscheidungsprobleme.<sup>29</sup> Diese Formulierung Hayeks hat zu einem regelrechten Zauberglauben an die Kräfte des Marktes geführt.

Es wäre sicher eine gewinnbringende Forschungsstrategie, die politische Praxis in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts systematisch nach dem Vorkommen von Marktmodellen zu durchforsten. Der vorliegende Band tut dies nicht, er enthält aber einige überraschende Funde. So zeigt Urs Germann, dass die bundesstaatlichen Beiträge und Subventionen für kantonale oder von Privaten getragene Kinder- und Jugendheime per Gesetz von 1966 darauf zielten, deren finanzielle Eigeninteressen zu fördern. An die Stelle eines normativ-präskriptiven Steuerungsinstruments sei ein «subtiles Anreizsystem» zur Modernisierung und Professionalisierung der Institutionen getreten. Subventionen wurden gemäss Germann im Heimwesen nicht nach Aufwand (Input), sondern nach der Qualität der erbrachten Leistung (Output) vergeben. Einen ähnlichen Mechanismus beschreibt Lucien Criblez in seiner Analyse der Gesetzgebung zum Stipendienwesen um 1964. Die Bundesbeiträge durften nicht grösser sein als die Hälfte der Ausgaben der Kantone. Die Subventionen

27 Friedman, Milton 1963.

28 Graeber, David 2016.

29 Hayek, Friedrich von 1969.

wurden als Matching-Funds konzipiert, um die Aktivität der Kantone im Stipendienbereich gezielt zu intensivieren. Auch die von Simone Chiquet belegte Warnung Hans Würglers, der schon 1966 den «Tatbestand einer zunehmend inflationären Finanzgebarung der öffentlichen Hand» monierte, passt schlecht zum internationalen Gesamtbild jener Zeit, aber perfekt zum Austeritätsdogma späterer Jahrzehnte. Bemerkenswert scheint ferner der ebenfalls im Zusammenhang mit dem Konjunkturartikel schon in den 1960er-Jahren diskutierte monetaristische Vorschlag, das beste Steuerungsmittel in der Wirtschaftspolitik sei nicht der Erlass eines Gesetzeswerks, sondern die situative Regulierung der Geld- und Kreditversorgung durch die Nationalbank, deren Autonomie unbedingt zu sichern sei.

Steuerungstechniken wie Anreizsysteme, Outputorientierung und Matching-Funds oder auch die Aufwertung der Nationalbank zur wichtigsten Institution der wirtschaftspolitischen Steuerung scheinen nicht auf Anhieb in die Zeit der 1960er-Jahre zu passen. Damals waren ganz im Gegenteil in allen OECD-Ländern grosstechnisch aufgerüstete und zentral kontrollierte Gesamtplanungen en vogue, von denen man mit Sicherheit annehmen zu können glaubte, sie würden die erfolgreiche Stabilisierung des gesamtwirtschaftlichen Gefüges erlauben.<sup>30</sup>

## Wissen im Mehrebenensystem

Ich möchte vorschlagen, die Wende zur neoliberalen Staatlichkeit als das Aufkommen marktförmiger Entscheidungslagen in der Verwaltungspraxis und in der gesellschaftlichen Selbstverständigung zu verstehen. Die Schweiz ist zwar im internationalen Vergleich eine Antithese. Die Binnenentwicklungen scheinen den weltweiten Konjunkturen geradezu entgegengesetzt zu sein, und dies obwohl man den Verflechtungsgrad der Schweizer Geschichte mit dem weltweiten Wandel kaum unterschätzen kann. Aber die Frage, ob es in der Schweiz eine neoliberale Wende gab, führt tiefer. Es zeigen sich Widersprüche, die vielleicht mit Blick auf die Bedeutung des Expertenwissens im Mehrebenensystem aufgelöst werden können.

Die neoliberale Ideologie hebt den Abbau staatlicher Bürokratie hoch und postuliert, die Preisfindung zwischen Nachfrage und Angebot beziehungsweise zwischen den Konsumentinnen und Konsumenten einerseits und den Produzentinnen und Produzenten andererseits reguliere die Bereitstellung

30 Exemplarisch hierfür ist das Stabilitätsgesetz in der Bundesrepublik Deutschland, vgl. Nützenadel, Alexander 2005.

von Gütern und Dienstleistungen optimal. Dies gilt für den privaten Sektor und auch mit Blick auf die Staatsaufgaben. Kein zusätzliches Steuerungswissen sei zum Marktgeschehen hinzuzufügen. Insofern ist die neoliberale Wende als ein neuartiges Verhältnis zwischen Information und Gemeinwohl zu analysieren, in dem angenommen wird, nicht wohlinformierte staatliche Experten, sondern der freie Markt stelle das relevante Wissen über die Zukunftsfähigkeit von kollektiven Entscheiden bereit. 1945 meinte Friederich von Hayek, es brauche keinen kontrollierenden Staat, um den wirtschaftlichen Austausch zu optimieren, denn hierzu reiche der Markt.<sup>31</sup>

Allerdings hat der Aufstieg marktähnlicher Wettbewerbslagen zur wichtigsten Entscheidungsfindungsinstanz die neuen Geschäftsfelder des Consulting und des Qualitätsmanagements hervorgebracht und eine neue Expertenkultur hervorgerufen, deren Umsatz gemessen am Bruttosozialprodukt immer relevanter wird. International kam es mit der neoliberalen Wende zu einem signifikanten Wachstum der Wissensbranche. Was man früher als bürokratische Staatsfunktion verstand, wurde im ausgehenden 20. Jahrhundert marktförmig und schlug volkswirtschaftlich zugunsten des Privatsektors zu Buche. Mit Blick auf die Privatisierung des Organisationswissens zeigt sich ein klarer Einklang der Schweizer Verhältnisse mit den weltweiten Trends. Auch in der Eidgenossenschaft haben Beratungsfirmen seit den 1980er-Jahren neue Geschäftsfelder erschlossen, deren Wirkung bislang von der historischen Forschung ignoriert blieb – vielleicht mit der Ausnahme des Beitrags von Flavian Imlig zu diesem Band.

Obwohl das Verhältnis der Schweiz zu den internationalen Integrationsagenturen wie der EU, der UNO oder der OECD antithetisch war, fand die neue Vorstellung, Märkte seien politische Entscheidungsfindungssysteme, auch hierzulande Wirkung. Dabei wurde das Verhältnis zwischen den Bundesbehörden und den Kantonen zu einem Thema. Die mit dem Neoliberalismus einhergehende Technokratie neigt zum Zentralismus. Deshalb stellt das Mehrebenensystem der Gemeinden, Kantone und des Bundes im internationalen Vergleich eine Besonderheit der politischen Körperschaft der Schweiz dar und ist als ein wesentliches Strukturmerkmal zu berücksichtigen, wenn man die globale Zumutung der neoliberalen Ordnungsvorstellungen lokal verorten möchte. Die historische und die politikwissenschaftliche Forschung beurteilen den Schweizer Föderalismus ambivalent. Einerseits sah man ein Modernisierungshemmnis darin, dass die zentralen Bundesbehörden nur einen beschränkten Einfluss auf die Gestaltung der lokalen Politik nehmen konnten. So zeigt Christina Rothen, wie sehr die Bildungsplanung in den Kantonen Zürich, Bern und Neuenburg

31 Hayek, Friedrich von 1945.

zwischen 1960 und 1990 auseinanderlief. Und Gisela Hürlimann belegt in ihrem Beitrag, dass man in der Steuerpolitik aus der Berner Perspektive lange die «Zersplitterung» der Kräfte beklagte und diese für modernisierungshinderlich hielt.<sup>32</sup>

Der Anschluss des politischen Systems der Schweiz an die weltweiten Trends lief seit den 1960er-Jahren über die Bundesverwaltung in Bern, deren Einfluss auf die Kantone und auf die Gemeinden in der Folge zu einem innenpolitischen Thema erwuchs. Zugleich rief die föderalistische Konstellation einen Markt der politischen Systeme in den Gemeinden und den Kantonen hervor, aus dem sich je nach Politikfeld die lokal effizienteste Lösung durchsetzte. Dem Föderalismus wohnt eine Dynamik ein, die wesentlichen Aspekten der neoliberalen politischen Ökonomie zudient und durchaus modernisierungsfördernd wirkt. Von herausragender Bedeutung ist in dieser Hinsicht der vollumfängliche Wandel der Einschätzung des Föderalismus im Steuerwesen, den Hürlimann aufgreift. Während man früher auf die Steuerharmonisierung setzte, wurde ab den 1990er-Jahren ein Wettbewerb zwischen den Kantonen in der Steuergesetzgebung forciert. Viele Beispiele in diesem Band zeigen, wie auch andere Politikfelder unter der Anleitung des Bundes zwischen den Kantonen in einen Wettbewerb gerieten. Es sei auf Lucien Criblez' Beitrag verwiesen, der am Beispiel der Stipendienpolitik den neuen, kompetitiven Diskurs zwischen den Hochschulkantonen auslotet.

Um den Wettbewerb zwischen den Kantonen zu optimieren, haben politische Instanzen auf allen Ebenen seit den 1960er-Jahren vermehrt auf Expertenwissen zurückgegriffen. Dieses war allerdings stets prekär. Wie Chiquet zeigt, verkalkulierte sich der Experte Würgler in der Debatte um den Konjunkturartikel, weil sein Assistent die Klärung der Sachverhalte nicht zustande brachte. Und auch Criblez verweist in seinem Beitrag darauf, dass man in den 1960er-Jahren nicht so genau wusste, wie viele Studierende auf Stipendien angewiesen seien, was allerdings zur Absicherung entsprechender Entscheidungen wichtig gewesen wäre. Bis heute bleiben vermeintlich wissenschaftlich abgestützte politische Entscheidungen prekär, weil die Statistiken nicht stimmen. Viele Beiträge zu diesem Band zeigen einen geradezu reflexartigen Vorbehalt der Politikerinnen und Politiker gegen eine Herrschaft der Technokratie. Vielleicht liegt darin ein intuitives Wissen über die Beschränktheit der Expertise.

Allerdings hat die Disziplin der Ökonomie im Gegensatz zu anderen sozialwissenschaftlichen Expertisen seit den 1960er-Jahren eine grosse Defini-

32 Diese Problemwahrnehmung findet sich in vielen Quellen schon aus dem 19. Jahrhundert. Exemplarisch sei auf die Einführung eines landesweiten Katasters zur einheitlichen Sicherung des Grundeigentums verweisen, die mit dem Zivilgesetzbuch 1911 abgeschlossen wurde, vgl. Speich, Daniel 1999.

tionskompetenz zugewiesen erhalten. Die Mechanismen ihrer Funktionsweise sind noch zu erforschen. Hierzu bietet der Beitrag von Matthias Ruoss einen Anhaltspunkt. Er postuliert recht frech, die Krise des Sozialstaats sei von Experten herbeigeredet worden. Private Consultants hätten sich im Dunstkreis des Freiburger Managementmodells einen Markt für Sozialstaatsberatung erschlossen.

## Fazit

Elemente der neoliberalen Begriffswolke spielten in der Schweiz im ausgehenden 20. Jahrhundert eine zunehmende Rolle. Immer mehr Untersuchungen arbeiten sich an diesen Konzeptionen ab, wofür beispielhaft die Beiträge von Peter-Paul Bänziger, Gisela Hürlimann, Matthias Ruoss, Flavian Imlig, Michael Mülli und Ganga Jey Aratnam zu diesem Band stehen. Das Thema Neoliberalismus ist in der historischen, soziologischen und kulturwissenschaftlichen Reflexion sicher zu Recht präsent. Insgesamt belegen die hier versammelten Texte aber auch, dass die an internationalen Trends kalibrierte Brille die Eigenlogik des Wandels von Staatlichkeit in der Schweiz nicht ohne Weiteres sichtbar macht. Zu unscharf ist der Begriff Neoliberalismus und zu stark wirken spezifische Charakteristika der Schweizer Politik hinein. Mein Blick auf den Neoliberalismus tut den in diesem Buch versammelten Forschungsbeiträgen einen gewissen Zwang an, weil die Autorinnen und Autoren dieses Konzept nicht einheitlich anwenden. Es erweist sich aber immer deutlicher als ein Leitkonzept zur Beschreibung des Wandels von Staatlichkeit in den Jahrzehnten zwischen 1960 und 1990.

Mein Kommentar nutzt die hier vorliegenden Forschungsleistungen dazu, einige Leitfragen für künftige Untersuchungen zu benennen. Die Stärke der Beiträge liegt darin, das breite Feld der Staatlichkeit für empirische Forschungen zu nutzen und die historische Instabilität von Grundkategorien der Politikanalyse aufzuzeigen. Bedeutsam scheint mir der Aufruf von Matthias Ruoss, vermeintlichen Megatrends vorsichtig zu begegnen. Seine Analyse der Professionalisierung privater Pflegeleistung durch die Spitex ist ein schönes Beispiel historisch-empirischer Erdung, das viele Widersprüche und Spannungen sichtbar macht. So verschwimmt in einigen Untersuchungen die Trennung zwischen öffentlich und privat, die für die neoliberale Programmatik im Grunde konstitutiv ist. Mikroanalysen des Politischen geraten in eine interessante Spannung zu makropolitischen Annahmen, und das Verhältnis von politischen Auseinandersetzungen im nationalen Rahmen zu globalen Umbrüchen scheint an vielen Stellen als Forschungsproblem auf. Urs Germann zeigt

in seiner Analyse der Heimpolitik des Bundes, wie komplex die Verhältnisse zwischen den drei Ebenen der Schweizer Staatlichkeit – Gemeinden, Kantone und Bund – waren. Die Wirkung international gängiger Begrifflichkeiten und Ordnungsvorstellungen im lokalen Kontext wird in fast allen Texten untersucht. Gleiches gilt für den Voraussetzungsreichtum der Annahme, man könne zwischen der akademischen Erzeugung von Wissen, seiner Bereitstellung durch privatwirtschaftliche Beratungsunternehmen und seiner Anwendung in der Staatsverwaltung klar trennen.

Wer könnte den Aufbau der Schweizer Sozialstaatlichkeit verstehen, ohne die privaten philanthropischen Gesellschaften mit in den Blick zu nehmen?<sup>33</sup> Wie ist die relativ schwache Gestaltungskraft staatlicher Akteure in dem Land zu veranschlagen, das dem Liberalismus geradezu traditionell verpflichtet ist? Wie hat sich hier eine rechtspopulistische Position artikuliert – trotz schwachem Staat und trotz der stark ausgeprägten Partizipationsmöglichkeit der Bürgerinnen und Bürger? Und wie sind internationale Trends auf die Schweiz zu beziehen, die zwar wirtschaftlich stark vernetzt ist, politisch aber auf Eigenständigkeit und Autonomie insistiert? Hinzu kommt der Umstand, dass das staatliche Handeln zwischen den Gemeinden, den Kantonen und dem Verwaltungsapparat des Bundes auf mehrere Ebenen aufgeteilt ist. Viele weiterführende Fragen stellen sich.

## Bibliografie

BBl. Bundesblatt

Bernet, Brigitta; Gugerli, David: Sputniks Resonanzen. Der Aufstieg der Humankapitaltheorie im Kalten Krieg, in: *Historische Anthropologie* 19 (3), 2011, S. 433–446.

Boltanski, Luc; Chiapello, Ève: *Der neue Geist des Kapitalismus*, Konstanz 2003.

Brunkhorst, Hauke: *Das doppelte Gesicht Europas*, Frankfurt am Main 2014.

Bundi, Madlaina (Hg.): *Erhalten und Gestalten. 100 Jahre Schweizer Heimatschutz*, Baden 2005.

Butterwege, Christoph; Lösch, Bettina; Ptak, Ralf (Hg.): *Kritik des Neoliberalismus*, Wiesbaden 2008.

Crouch, Colin: *Das befremdliche Überleben des Neoliberalismus*, Berlin 2011.

David, Thomas et al. (Hg.): *Schwarze Geschäfte. Die Beteiligung von Schweizern an Sklaverei und Sklavenhandel im 18. und 19. Jahrhundert*, Zürich 2005.

33 Schumacher, Beatrice 2010.

- Dejung, Christof (Hg.): Jenseits der Exzentrik. Aussereuropäische Geschichte in der Schweiz, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 64 (2), 2014, S. 195–209.
- Dejung, Christof: Die Fäden des globalen Marktes. Eine Sozial- und Kulturgeschichte des Welthandels am Beispiel der Handelsfirma Gebrüder Volkart, 1851–1999, Köln 2013.
- Doering-Manteuffel, Anselm; Raphael, Lutz: Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970, Göttingen 2008.
- Escobar, Arturo: Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World, Princeton 1995.
- Esping-Andersen, Gøsta: Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge 1990.
- Ferguson, James: Global Shadows. Africa in the Neoliberal World Order, Durham 2006.
- Foucault, Michel: Geschichte der Gouvernementalität. Vorlesung am Collège de France, 1977/78 und 1978/79, Frankfurt am Main 2004.
- Freiburghaus, Dieter: Königsweg oder Sackgasse? Sechzig Jahre schweizerische Europapolitik, Zürich 2009.
- Friedman, Milton: A Monetary History of the United States 1867–1960, Princeton 1963.
- Graeber, David: Bürokratie. Die Utopie der Regeln, Stuttgart 2016.
- Halbeisen, Patrick; Müller, Margrit; Veyrassat, Béatrice (Hg.): Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert, Basel 2012.
- Harvey, David: A Brief History of Neoliberalism, Oxford 2005.
- Hayek, Friedrich von: The Use of Knowledge in Society, in: The American Economic Review 35 (4), 1945, S. 519–530.
- Hayek, Friedrich von: Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, Tübingen 1969.
- Jost, Hans-Ulrich: Von Zahlen, Politik und Macht. Geschichte der schweizerischen Statistik, Zürich 2016.
- Kneschaurek, Francesco: Entwicklungsperspektiven und Probleme der schweizerischen Volkswirtschaft, Zürich 1975.
- Kolb, Gerhard: Neoliberalismus, in: ders. (Hg.): Wirtschaftsideen. Von der Antike bis zum Neoliberalismus, München 2008, S. 107–115.
- Kreis, Georg et al. (Hg.): Geschichte der Schweiz, Basel 2014.
- Lengwiler, Martin: Konjunkturen und Krisen der Verwissenschaftlichung der Sozialpolitik im europäischen 20. Jahrhundert, in: Archiv für Sozialgeschichte 50, 2010, S. 47–68.
- Lüthy, Herbert: Die Schweiz als Antithese, in: ders.: Gesammelte Werke, Bd. 3: Essays, Teil 1: 1940–1963, hg. von Irene Riesen, Urs Bitterli, Zürich 2003 (Original 1961), S. 425–428.
- Maissen, Thomas: Geschichte der Schweiz, Basel 2010.
- Mirowski, Philip; Plehwe, Dieter (Hg.): The Road from Mont Pèlerin. The Making of the Neoliberal Thought Collective, Cambridge (MA) 2009.
- Nützenadel, Alexander: Stunde der Ökonomen. Wissenschaft, Politik und Expertenkultur in der Bundesrepublik 1949–1974, Göttingen 2005.

- Pelizzari, Alessandro: Die Ökonomisierung des Politischen, Konstanz 2001.
- Pury, David de et al. (Hg.): Mut zum Aufbruch, Zürich 1995.
- Salais, Robert: Le viol d'Europe. Enquête sur la disparition d'une idée, Paris 2013.
- Schumacher, Beatrice: Freiwillig verpflichtet. Gemeinnütziges Denken und Handeln in der Schweiz seit 1800, Zürich 2010.
- Somm, Markus: Christoph Blocher. Der konservative Revolutionär, Herisau 2009.
- Speich Chassé, Daniel: Internationale Organisationen und die Schweiz. Chancen eines globalgeschichtlichen Forschungsfeldes, in: *Traverse* 20 (1), 2013a, S. 258–274.
- Speich Chassé, Daniel: Die Erfindung des Bruttosozialprodukts. Globale Ungleichheit in der Wissensgeschichte der Ökonomie, Göttingen 2013b.
- Speich Chassé, Daniel: Streit um den Geldsack. Zahlen als politische Kommunikationsform über Entwicklungshilfe in der Schweiz, in: *WerkstattGeschichte* 58, 2011, S. 71–86.
- Speich Chassé, Daniel: Was zählt der Preis? Dogmengeschichte und Wissensgeschichte der Ökonomie, in: *Berichte zur Wissenschaftsgeschichte* 37 (2), 2014, S. 132–147.
- Speich, Daniel: Das Grundbuch als Grund aller Pläne. Präzision und die Fiktion der Überschaubarkeit im Entstehungsprozess eines modernen Rechtsstaats, in: Gugerli, David (Hg.): *Vermessene Landschaften. Kulturgeschichte und technische Praxis im 19. und 20. Jahrhundert*, Zürich 1999, S. 137–148.
- Tanner, Jakob: Die Schweiz und Europa im 20. Jahrhundert. Wirtschaftliche Integration ohne politische Partizipation, in: Bairoch, Paul; Körner, Martin (Hg.): *Die Schweiz in der Weltwirtschaft (15.–20. Jh.)*, Zürich 1990, S. 409–428.
- Tanner, Jakob: *Geschichte der Schweiz*, München 2015.
- Ther, Philipp: Die neue Ordnung auf dem alten Kontinent. Eine Geschichte des neoliberalen Europa, Frankfurt am Main 2015.
- Walpen, Bernhard: Die offenen Feinde und ihre Gesellschaft. Eine hegemonietheoretische Studie zur Mont Pèlerin Society, Hamburg 2004.
- Yergin, Daniel; Stanislaw, Joseph: Staat oder Markt. Die Schlüsselfrage unseres Jahrhunderts, Frankfurt am Main 1999.
- Zaugg, Thomas: *Blochers Schweiz. Gesinnungen, Ideen, Mythen*, Zürich 2014.





# Die Transformation von Staatlichkeit in der Schweiz 1960–1990 aus bildungshistorischer Perspektive<sup>1</sup>

LUCIEN CRIBLEZ

Die verschiedenen Beiträge des vorliegenden Bandes beleuchten die Veränderungen von Politik, Regierung und Verwaltung beziehungsweise Staatlichkeit für unterschiedliche Politikfelder und aus unterschiedlichen disziplinären Perspektiven. Dieser letzte Beitrag kehrt in gewisser Weise zum Ausgangsinteresse der Herausgeberin und der Herausgeber des Bandes zurück: Wie lassen sich Veränderungen im Verhältnis zwischen Bildung/Erziehung und Staat/Politik/Verwaltung während der Phase der sogenannten Bildungsexpansion verstehen und interpretieren?<sup>2</sup> Der Beitrag nimmt deshalb vorwiegend eine bildungshistorische Perspektive ein und geht vor allem, aber nicht nur von den Beiträgen zum Bildungs- und Erziehungsbereich aus, versucht aber in einer dichten Beschreibung Entwicklungen und Phänomene analytisch zu fassen, die sich in der einen oder andern Weise auch in andern Beiträgen zu andern Politikfeldern zeigen. Weil die Forschungslage im Themenbereich gerade für die Schweiz eher dürftig ist, kann dabei nicht auf ein umfassendes Korpus von wissenschaftlichen Erkenntnissen zurückgegriffen werden. Generalisierungen zur Veränderung von Staatlichkeit auf der Grundlage einer Reihe thematischer Beiträge, unter denen die politikwissenschaftliche und die staatsrechtliche Sicht fehlen, sind zudem besonders schwierig und auch problematisch. Das Folgende hat deshalb heuristische Funktion und will vor allem die weitere Diskussion und Forschung anregen.

Der Beitrag wird rund um vier Stichworte gruppiert: Erstens wird aufgezeigt, dass und wie die Bildungsexpansion seit etwa Mitte der 1950er-Jahre zum Ausbau der Staatstätigkeit und zu neuen Staatsaufgaben im Bildungs- und Erziehungsbereich führte. Zweitens wird auf die Veränderungen in der Akteurkonstellation im bildungspolitischen Mehrebenensystem verwiesen: Denn nicht nur die Staatsaufgaben veränderten sich, sondern auch die Akteure, die sie wahrnahmen. Drittens wird spezifisch nach dem Verhältnis von staatlichen

1 Ich danke Andreas Hoffmann-Ocon für einzelne Hinweise, die den Text angeregt haben.

2 Vgl. auch Vorwort und Einleitung zu diesem Band.

und nichtstaatlichen Akteuren und dessen Veränderung gefragt. Viertens wird aufgezeigt, dass und wie die Veränderung von Staatsaufgaben und die Veränderung von Rationalitätsansprüchen an die Wahrnehmung dieser Staatsaufgaben die Entwicklung von Expertise- und Beratungsfunktionen provozierten beziehungsweise der (Erziehungs-)Wissenschaft zu neuer gesellschaftlicher Bedeutung – und dadurch zu Ausbau und Wachstum – verhalfen, gleichzeitig aber inkrementell auch deren Gestalt veränderten.

## **Bildungsexpansion und expandierende Staatsaufgaben**

Der Wandel von Staatlichkeit kann im Bildungs- und Erziehungsbereich für den Zeitraum zwischen 1960 und 1990 zunächst und relativ einfach auf Wachstum und auf neue Aufgaben, die der Staat in diesem Zusammenhang übernimmt, zurückgeführt werden. Gerade weil Bildung öffentlich beaufsichtigt, finanziert und organisiert wird, hat Wachstum durch demografische Veränderungen («Babyboom»), durch die Verlängerung der obligatorischen Unterrichtspflicht auf neun Jahre, durch die Schaffung neuer Schulformen auf allen Stufen des Bildungssystems und durch die Öffnung der höheren Bildung immer die Steigerung von Staatstätigkeit zur Folge. Wachstum und Verschulung bedeuteten in vielerlei Hinsicht aber auch Differenzierung,<sup>3</sup> dies insbesondere im Bereich der Sekundarstufe II und im tertiären Bildungsbereich. Die Einrichtung neuer Schulen in öffentlicher Trägerschaft musste geplant, administrativ verwaltet und durchgeführt werden, Infrastrukturen mussten zur Verfügung gestellt werden und Lehrpersonen mussten ausgebildet werden.<sup>4</sup> Viele Neuerungen der 1960er- und 1970er-Jahre wurden als Reaktion auf wirtschaftliche Entwicklungen und gesellschaftliche Erwartungen, als Reaktion auf internationale Themenkonjunkturen (zum Beispiel in der Weiterbildung, vgl. unten) oder als Reaktion auf reale oder vorgestellte Krisen und Bedrohungen realisiert, denn dem politischen System kam (und kommt), um es mit Luhmann zu formulieren, die Funktion zu, «für Probleme, die anders nicht lösbar sind, re-

3 Zur Systemdifferenzierung am Beispiel der Sekundarstufe II vgl. Criblez, Lucien 2001, 2002a.

4 Die häufigsten bildungspolitischen Entscheide auf kommunaler und kantonaler Ebene in den 1960er- und 1970er-Jahren betrafen Infrastrukturen im Bildungsbereich, insbesondere Schulhausbauten. Diese (gebauten) Infrastrukturen mussten anschliessend ausfinanziert und unterhalten werden, was mit zu den Finanzierungsproblemen der öffentlichen Hand in der Folge der Wirtschaftskrisen der 1970er- bis 1990er-Jahre spürbar beigetragen hat. Studien zu den Folgen der Bildungsexpansion in dieser Hinsicht fehlen bislang. Zur Expansion der Lehrerinnen- und Lehrerbildung vgl. Criblez, Lucien 2000, 2016 (im Druck).

lativ schnell Lösungen zu bestimmen, die kollektiv verbindlich sind».<sup>5</sup> In aller Regel waren mit Wachstum und Reformen deshalb politische Entscheide und administrative Begleitstätigkeiten verbunden. Die Staatstätigkeit wurde ausgedehnt. Voraussetzung dafür war allerdings, dass die finanziellen Ressourcen dafür zur Verfügung standen. Expansion, mit andern Worten, muss im öffentlichen Sektor auch finanziert werden können. Dass damit Veränderungen in den Steuerpolitiken von Bund, Kantonen und Gemeinden verbunden waren, wie dies Gisela Hürlimann in diesem Band exemplarisch zeigt, versteht sich von selbst, ist bislang sowohl für den Bildungsbereich als auch für viele andere Bereiche allerdings noch nicht wirklich untersucht worden.

Wie zeigte sich das Wachstum im System? Das Bildungssystem wuchs nach unten, nach oben und in die Breite: Nach unten wuchs es vor allem durch die flächendeckende Institutionalisierung des Kindergartens<sup>6</sup> im Kontext einer neuen, aufgrund der Zielsetzungen einer kompensatorischen Erziehung besonders geförderten Vorschulbildung und -politik.<sup>7</sup> Der Wachstumsprozess nach oben war wesentlich komplexer: Erstens wurde die Unterrichtspflicht von teilweise sieben und teilweise acht auf neun Schuljahre erweitert.<sup>8</sup> Zudem wurden die Bildungsmöglichkeiten im Bereich der Sekundarstufe II und im tertiären Bildungsbereich (höhere Fachschulen, Berufs- und Fachprüfungen) wesentlich ausgebaut, sodass sich Laufbahnen innerhalb des Bildungssystems verlängerten. Erste Diskussionen über die Institutionalisierung der «éducation permanente» oder der «rekurrenten Bildung»,<sup>9</sup> vor dem Hintergrund internationaler Diskussionen über die Notwendigkeit der systematischen Fortsetzung von Bildungsprozessen nach dem Abschluss formalisierter Bildung geführt, wiesen aber schon auf weiteres Wachstum über den tertiären Bildungsbereich hinaus hin.

Letztlich wuchs das Bildungssystem in die Breite durch Dezentralisierung und Typendifferenzierung. Vor dem Hintergrund der Diskussionen über die Öffnung der höheren Bildung für benachteiligte Gruppen im Bildungssystem wurden insbesondere Jugendliche vom Land in den Blick genommen. Durch Dezentralisierung der Mittelschulen, der Berufsbildungsstandorte sowie der Lehrerinnen- und Lehrerseminare sollten deren Bildungschancen erhöht werden.

5 Luhmann, Niklas 2012, S. 144.

6 Rüfenacht, Paul 1984.

7 Vgl. unter anderem Lüscher, Kurt/Ritter, Verena/Gross, Peter 1972.

8 Die Kantone verpflichteten sich dazu mit dem sogenannten Schulkonkordat von 1970 – allerdings traten dem Konkordat nicht alle Kantone bei; vgl. dazu Arnet, Moritz 2000; Manz, Karin 2011.

9 Vgl. dazu unter anderem Bottani, Norberto et al. 1975; Gretler, Armin et al. 1971. Zur Weiterbildung vgl. auch den Beitrag von Michael Geiss in diesem Band.

Mit dem Verschulungsprozess stellten sich allerdings auch Fragen nach der organisatorischen Bewältigung von Leistungsheterogenitäten durch Systemdifferenzierungen oder nach den Möglichkeiten, neue Begabungsprofile durch neue Schulformen zu gewinnen. Systemdifferenzierungen erfolgten erstens im sonderpädagogischen Angebot (Differenzierung von Kleinklassen), zweitens im Bereich der Mittelschulen (Einführung der Maturitätstypen D und E 1972, Schaffung der Diplommittelschule und der Berufsmittelschule), drittens im Bereich der Berufsbildung (Leistungsdifferenzierung in Anlehre, Lehre, Berufsmittelschule) sowie viertens im Bereich der höheren Fachschulen (fachliche Multiplizierung des Angebots neben den traditionellen höheren technischen Lehranstalten).

Aussagen zum damit verbundenen, parallelen Wachstum in der Bildungsverwaltung sind nicht einfach, weil Studien zur Entwicklung der Bildungsadministration für die Schweiz bislang weitgehend fehlen:<sup>10</sup> Erstens wuchs die Bildungsverwaltung wegen der Expansion der Bildungssysteme, dies aber zweitens nicht sofort und gleich stark wie die Bildungssysteme, sondern eher verzögert. Grund dafür war unter anderem die starke Tradition der Laienbeteiligung im Schulbereich, insbesondere der Laienaufsicht auf der Ebene der Gemeinden und auf der Ebene der Kantone (Schulpflegen, Schulkommissionen, Schulräte ...). Erste Wachstumsschübe wurden also nicht nur durch einen Ausbau der Verwaltung, sondern auch durch ein stärkeres zeitliches Engagement der Laienbehörden aufgefangen. Drittens übernahm der Staat neue Aufgaben, einerseits durch Schaffung neuer Schulformen (vgl. oben), andererseits durch die Übernahme neuer Aufgabenfelder, etwa der Lehrerinnen- und Lehrerweiterbildung, der Studierendenberatung oder von Jugend + Sport. Letztlich ist auch ein selbstreferenzieller Wachstumsprozess festzustellen: Je mehr die Bildungsverwaltung wuchs, desto grösser wurde das Potenzial, sich selber zu legitimieren – und sie legitimierte sich immer wieder durch die Übernahme neuer Aufgaben.

## **Der Staat als Akteur und die Veränderung von Akteurkonstellationen im bildungspolitischen Mehrebenensystem**

Die föderalistische Bildungsorganisation war in der Schweiz nach der sogenannten Schulvogtabstimmung 1882<sup>11</sup> für rund achtzig Jahre stabil geblieben und nicht infrage gestellt worden. Die kantonalen Erziehungsdirektoren hatten sich 1897 zur Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungs-

<sup>10</sup> Für erste Analysen vgl. Criblez, Lucien 2012.

<sup>11</sup> Criblez, Lucien/Huber, Christina 2008.

direktoren (EDK) zusammengeschlossen.<sup>12</sup> Vereint verhalfen sie Forderungen der Lehrerschaft nach Bundessubventionen für die Primarschule 1902 zum Durchbruch: Der Bund unterstützte anschliessend die Kantone bis 1985 im genuinen Kompetenzbereich der Kantone; die Kompetenzordnung wurde aber gleichzeitig explizit bestätigt.<sup>13</sup>

Vor dem Hintergrund einer Grundstimmung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Prosperität löste insbesondere die Bildungsexpansion in den 1960er-Jahren nun eine Dynamik der Neugestaltung der Verhältnisse zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden aus. Der Bund, dessen Engagement sich im Bildungsbereich bislang darauf beschränkt hatte, dass er Teile der Berufsbildung regelte, für die nationale Anerkennung der Maturitäten sorgte und die ETH führte, übernahm nun weitere Aufgaben: Er begann die kantonalen Universitäten zu subventionieren, übernahm die polytechnische Abteilung der Universität Lausanne als zweite ETH sowie die Führungsrolle in der technologischen Forschung (Stichwort: Atomenergie) und in der Forschungsförderung (Stichwort: Forschungsartikel in der Bundesverfassung 1973), subventionierte die Kantone im Bereich der Stipendien und schuf mit Jugend + Sport ein Instrument zur Förderung des Breitensports und der Gesundheitsprävention. Das weitergehende Projekt einer Verfassungsrevision, mit welcher der Bildungsbereich zur gemeinsamen Aufgabe von Bund und Kantonen werden sollte, scheiterte allerdings 1973.<sup>14</sup> Um die neuen Aufgaben überhaupt wahrnehmen zu können, schuf der Bund den Wissenschaftsrat als Beratungsorgan des Bundesrates in allen Fragen der Hochschul- und Wissenschaftspolitik sowie eine neue administrative Einheit im Departement des Innern, das Bundesamt für Bildung und Wissenschaft.<sup>15</sup>

Nicht ganz freiwillig, sondern unter dem Druck verschiedenster Vorstösse im nationalen Parlament und einer Volksinitiative der Jungen Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei, die allesamt eine bessere Koordination des Bildungswesens zwischen den Kantonen verlangten, formierte sich die EDK in der zweiten Hälfte der 1960er- und zu Beginn der 1970er-Jahre neu:<sup>16</sup> Sie gab sich nicht nur ein neues Statut, modernisierte und professionalisierte ihre Or-

12 Grunder, Hans-Ulrich 1997.

13 Die Möglichkeit der Primarschulsubventionen wurde durch die Ergänzung der Bundesverfassung um einen Artikel 27<sup>bis</sup> geschaffen, angenommen in der Volksabstimmung vom 23. November 1902, in dem gleichzeitig festgehalten wurde, dass Organisation, Leitung und Beaufsichtigung der Primarschulen Sache der Kantone bleibe; vgl. dazu Manz, Karin 2008, S. 171.

14 Vgl. dazu die Beiträge von Thomas Gees und Lucien Criblez in diesem Band.

15 1969 zunächst als Abteilung für Wissenschaft und Forschung geschaffen; vgl. dazu Büchel, Karin 2014.

16 Detaillierter dazu Criblez, Lucien 2008.

ganisation und schuf vier Regionalkonferenzen, sondern legitimierte sich und ihre Arbeit im Schulkonkordat. Mit diesem Schulkonkordat definierte sie in wenigen Bereichen gemeinsame Eckwerte für das Schulwesen der Kantone und legte die Grundlagen, um mit «weichen» Steuerungsinstrumenten, insbesondere mit gegenseitiger Information und Empfehlungen, die Koordination in vielen andern Bereichen voranzutreiben. Zwar geriet die interkantonale Zusammenarbeit im Verlauf der 1970er-Jahre in eine Krise, weil die Koordination des Schuljahresbeginns durch kantonale Volksabstimmungen (in Bern und Zürich) verhindert wurde, aber insgesamt und in einer mittelfristigen Perspektive kann das Schulkonkordat als wichtigste Innovation im Sinne des horizontalen kooperativen Föderalismus mit sehr weitreichenden Folgen für die Governance im Bildungsbereich interpretiert werden. Die Kantone hatten sich aufgemacht, zumindest einen Teil der alten zwischenkantonalen *cleavages*, die aus der Kulturkampfzeit des 19. Jahrhunderts stammten, zu überwinden.<sup>17</sup>

Ein letzter Hinweis zu Entwicklungen im bildungspolitischen Mehrebenensystem ist an dieser Stelle angebracht, auch wenn es sich mangels Forschung in diesem Bereich vorderhand eher um eine zu prüfende Hypothese als um eine hinreichend evidenzbasierte Aussage handelt: Da der Ausbau der Bildungssysteme, insbesondere in den Bereichen Infrastruktur und Personal, massgeblich von zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen abhing, akzentuierte sich in den 1960er-Jahren ein altes Problem neu: Die in den kantonalen Verfassungen gewährleistete gleiche Grundbildung für alle war in einer Zeit, in der das Thema Chancengleichheit unter anderem wegen des Nachwuchsmangels grosse öffentliche Aufmerksamkeit erhielt, teilweise infrage gestellt, weil die finanziellen Ressourcen und Möglichkeiten zwischen den Gemeinden sehr ungleich verteilt waren. Am deutlichsten wurde dies im Bereich des Lehrpersonals: Finanzschwächere Gemeinden zahlten den Lehrerinnen und Lehrern geringere Löhne und waren deshalb vom Lehrermangel noch stärker betroffen als finanzstärkere Gemeinden. Die Kantone reagierten in vielerlei Hinsicht mit weiteren kantonalen Vorgaben und Vereinheitlichungen (unter anderem im Personalbereich, aber nicht nur da). Die Inkongruenz zwischen Gestaltungsmöglichkeiten und Finanzierungsverpflichtung nahm dadurch zu, weil die Gemeinden (bis heute) den Hauptanteil der Finanzlasten im Volksschulbereich tragen – ein Thema, das in den 1990er-Jahren unter Perspektiven des New Public Management mit Postulaten zur Dezentralisierung der Entscheidungskompetenzen im Schulbereich wieder aufgenommen wurde.

17 Zur Veränderung von *cleavages* vgl. Kriesi, Hanspeter 1998.

## Staatliche und nichtstaatliche Akteure

Bildung ist – in den meisten Kantonen seit den Staatsverfassungen der 1830er-Jahre – eine staatliche Domäne. Im Erziehungsbereich zeigen sich die Verhältnisse etwas anders, gilt Erziehung in der Schweiz doch als Aufgabe der Eltern,<sup>18</sup> und die Konflikte, die sich aus elterlicher und öffentlicher Aufgabe etwa in der Schule ergaben (und ergeben), wurden im hier bearbeiteten Zeitraum durch ein duales Konzept zu lösen versucht: Bildung als Aufgabe des Staates beziehungsweise als öffentliche Aufgabe, Erziehung als private Aufgabe. Die Etablierung einer Kinder-, Jugend-<sup>19</sup> und Familienpolitik in Bund und Kantonen war unter anderem deshalb ein langwieriges, schwieriges und bis heute nicht abgeschlossenes Projekt. Aber auch die Aufgaben, die sich durch die Expansion der Bildungssysteme ergaben, wurden nicht einfach vom Staat (Gemeinden, Kantone, Bund) bewältigt, sondern nichtstaatliche Akteure waren daran zumindest beteiligt.

Im Bereich der Erziehung zeigen sich vor dem Hintergrund der doppelten Dualisierung von Bildung und Erziehung einerseits, Staat und Privaten/Familien andererseits denn auch unterschiedliche Entwicklungsmuster mit unterschiedlichen Graden der Beteiligung des Staates. Im Bereich der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik übernahm der Staat zunächst eine Art Konzeptpolitik: Bund und Kantone richteten Experten- und Studienkommissionen ein, die einerseits Studien und Konzepte erarbeiteten, andererseits die Erarbeitung von wissenschaftlichen Grundlagen förderten oder in Auftrag gaben. Insgesamt aber blieb dieser Bereich primär Aufgabe nichtstaatlicher Akteure (gerade in der Kinder- und Jugendpolitik: auch der Kirchen) und – wenn sie denn öffentliche Aufgaben sein sollten – in der Regelungskompetenz der Gemeinden. Die Etablierung von Jugend + Sport per Verfassungsauftrag 1971 entsprach denn vorerst eher einer Ausnahme- als einer Regelpolitik.<sup>20</sup>

Als zweites Entwicklungsmuster kann die Subventionspolitik angesehen werden: Sie kam insbesondere in Bereichen zur Anwendung, die bislang vor allem eine private Trägerschaft hatten. Dies gilt vor allem für den sozial- und sonderpädagogischen Bereich. Wie der Beitrag von Urs Germann beispielhaft zeigt, waren (und sind) die Kantone zwar auch Träger, aber der Anteil pri-

18 Für grundlegende Hinweise vgl. Plotke, Herbert 2003, insbesondere S. 30–36; zur aktuellen rechtlichen Regelung vgl. Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, 1. April 2016, [www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19070042/index.html#a80](http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19070042/index.html#a80), Stand: 10. September 2016, insbesondere die Artikel 270–317.

19 Zur Jugendpolitik vgl. den Beitrag von Rahel Bühler in diesem Band; zur Familienpolitik vgl. Arbeitsgruppe Familienbericht 1982; Grossenbacher, Silvia 1987; Riedi, Victor 1971.

20 Diese Ausnahme ist vor dem Hintergrund der militärpolitischen Tradition der Vorgängerinstitution von Jugend + Sport, des (turnerischen) Vorunterrichts erklärbar; vgl. dazu Giuliani, Markus 2001, insbesondere S. 481–834.



vater Träger war in diesem Bereich besonders hoch. Das Instrument, das vor allem die Kantone, teilweise auch der Bund in diesem Bereich zur Sicherung des Angebots (Quantität) und zur Sicherung der Qualität einsetzten, sind Subventionen. Subventionen sind meist an Auflagen gebunden. Durch die Definition von Auflagen erhielt der Staat Kontroll- und Interventionsmöglichkeiten. Subventionspolitik erlaubt also stärkere staatliche Interventionen als Konzeptpolitik. Bei der Konzeptpolitik handelt sich um ein weiches oder indirektes Steuerungsinstrument, das keine schnellen und direkten Wirkungen erzielen kann. Und die Subventionspolitik ermöglicht die Weiterexistenz von privaten und intermediären (zum Beispiel Stiftungen mit privater Trägerschaft und öffentlichen Subventionen und Aufsichtsfunktionen) Trägern.

Einen Schritt weiter geht die Reglementierungspolitik. Ein Beispiel dafür sind die Entwicklungen im Kindergartenbereich: Die Gründungswelle der 1960er- und 1970er-Jahre ist auf das Engagement sowohl von Gemeinden beziehungsweise Städten als auch von Privaten (Vereine, Kirchen) zurückzuführen. Auf die Gründungswelle folgte dann ein Prozess der allmählichen Übernahme der Kindergärten in die öffentliche Verantwortung der Gemeinden. Parallel dazu begannen die Kantone aber den Kindergartenbereich zu reglementieren, indem sie etwa Vorgaben zu Ausbildung und Anstellung des Personals oder zu Normalien von Gebäuden und Ausstattung erliessen.

Fokussiert man den Bildungsbereich, muss zunächst darauf hingewiesen werden, dass den privaten Akteuren im Bildungsbereich eine weitaus geringere Bedeutung zukam als im Erziehungsbereich; zudem zeigen sich zum Teil widersprüchliche Tendenzen. Einerseits war der Staat – und hier waren es vor allem die Gemeinden (im obligatorischen Schulbereich) und die Kantone, nur in spezifischen Bereichen auch der Bund (vgl. oben) – die wesentlichen Akteure, andererseits spielten nichtstaatliche Akteure vor allem als Anbieter «alternativer» Bildungsangebote eine bestimmte Rolle.

Wie erwähnt spielten die privaten Anbieter beim Institutionalisierungsschub des Kindergartens eine wichtige Rolle, sie traten im schweizerischen Bildungssystem aber insbesondere auch als Träger heil- und sonderpädagogischer Institutionen (vgl. oben), als Schul- und Ausbildungsträger im Bereich der Berufsbildung und der beruflichen Weiterbildung (Berufslehre, höhere Fachschulen, Fachprüfungen, Berufsprüfungen)<sup>21</sup> sowie im Bereich der Mittelschulen und Mittelschulseminare auf. Im Mittelschulbereich ist auf zwei konträre Entwicklungstendenzen hinzuweisen: Einerseits verbesserte sich der Status der privaten Mittelschulen im Zuge der Bildungsexpansion, weil verschiedene

21 In der dualen beziehungsweise trialen Berufsbildung mit einer starken Fokussierung des Lernens im Betrieb spielten private Anbieter, heute unter dem Begriff «Organisationen der Arbeitswelt» zusammengefasst, traditionell und bis heute eine besondere Rolle.

Kantone private Gymnasien und Lehrerseminare zu subventionieren begannen (zum Subventionsmodus vgl. oben): Die privaten Mittelschulen und Mittelschulseminare stellten Ausbildungsplätze zur Verfügung, die während der Phase der Bildungsexpansion dringend benötigt wurden. Andererseits waren vor allem die Ordensgemeinschaften im Zuge der Entkirchlichung der Gesellschaft mit Nachwuchsproblemen konfrontiert, sodass ihr Engagement im Mittelschulbereich zunehmend infrage gestellt wurde. Seit den 1980er-Jahren fand deshalb in diesem Bereich ein Verstaatlichungsprozess statt.

Viele der bislang beschriebenen Entwicklungen verdeutlichen, dass der Einfluss des Staates im Bildungsbereich – auf der Ebene von Bund und Kantonen, aber auch auf der zwischenstaatlichen Ebene (EDK) – im Verlauf der Bildungsexpansion zunahm. «Entschulung der Gesellschaft»<sup>22</sup> und «Schafft die Schulen ab»<sup>23</sup> waren die Slogans, die vor dem Hintergrund einer antietatistischen Institutionenkritik<sup>24</sup> in unterschiedlichen Politikbereichen dann aber auch im Bildungsbereich öffentliche Aufmerksamkeit erzeugten. Diese grundlegende Kritik an der Verschulung und insbesondere an der Rolle des Staates bei der Verschulung wurde vielerorts konstruktiv gewendet, indem sogenannte Alternativschulen in privater Trägerschaft gegründet wurden, die sich oftmals den damals aktuellen antiautoritären Erziehungspostulaten<sup>25</sup> verpflichtet fühlten und auf reformpädagogische Konzepte des erstens Drittels des 20. Jahrhunderts zurückgriffen, meist aber mit dem weltanschaulichen Neutralitätsgebot der staatlichen Schulen brachen und sich einer bestimmten pädagogischen Ausrichtung oder einer Weltanschauung verpflichteten (Montessorischulen, Rudolf-Steiner-Schulen, Freinet Schulen usw.). Bereits in den späten 1970er-Jahren, dann aber vor allem in den 1980er-Jahren verlor die Alternativschulbewegung allerdings schnell wieder an Rückhalt. Von der antipädagogischen Bewegung<sup>26</sup> zu Beginn der 1980er-Jahre konnte sie nicht profitieren, da diese jede Pädagogik infrage stellte, nicht nur die staatlich organisierte. Eine Volksinitiative im Kanton Bern, die 1981 die freie Schulwahl und die staatliche Finanzierung privater Bildungsangebote forderte, wurde in der Volksabstimmung 1983 von weniger

22 Illich, Ivan 1972 (englisches Original: 1971).

23 Reimer, Everett 1972.

24 Besonders deutlich zeigte sich diese Institutionenkritik in der Antipsychiatrie, im deutschen Sprachraum vor allem öffentlich wahrgenommen durch Franco Basaglias «Was ist Psychiatrie?» (1974) und in der Heimkritik, ausgelöst vor allem durch die 68er-Bewegung, vgl. Schmidt, Urs Peter 1991.

25 «Theorie und Praxis der antiautoritären Erziehung» von Alexander Sutherland Neill (englisches Original «Summerhill. A Radical Approach to Child Rearing», 1960) ist eines der im deutschen Sprachraum am meisten verkauften pädagogischen Bücher des 20. Jahrhunderts. Zwischen Ende 1969 und Ende 1970 waren es mehr als 500 000 Exemplare!

26 Zur Antipädagogik vgl. unter anderem Oelkers, Jürgen/Lehmann, Thomas 1983.

als einem Viertel der Abstimmenden unterstützt. Erst in den 1990er-Jahren erhielten Privatisierungsideen in neuen, neoliberalen Kontexten wieder eine bestimmte Aufmerksamkeit.<sup>27</sup>

### **Steigerung der Transparenz- und Rationalitätserwartungen oder: die Expertise und die Veränderung der Erziehungswissenschaft**

Man kann – im Sinne Niklas Luhmanns (vgl. oben) – die Steigerung der Rationalität als damalige Problemlösestrategie in einer Situation, in der Bildungspolitik und Bildungsverwaltung mit dem starken Wachstum der Bildungssysteme und mit raschen Reformen konfrontiert waren, interpretieren. Wenn die Bildungsforschung Daten für die Bildungsplanung zur Verfügung stellen sollte und die wissenschaftlich fundierte Bildungsplanung als Grundlage einer rationalen Bildungspolitik<sup>28</sup> galt, dann resultierte dies letztlich in einem größeren Bedarf an wissenschaftlicher Expertise in Bildungspolitik und die wissenschaftlich fundierte Bildungsverwaltung. Solche Rationalitätserwartungen waren in der Bildungspolitik der 1960er- und 1970er-Jahre allgegenwärtig – und so begründete etwa der Projektleiter für die Gründung einer Bildungshochschule im Kanton Aargau das Projekt: «Für die Lösung [...] komplexer Probleme pflegt man in Wirtschaft und Technik die Dienste der einschlägigen Wissenschaften zu nutzen. Im Bereich der Schule glaubte man auf diese Dienste verzichten zu können, solange Tradition und Intuition als wichtigste Säulen der Bildungs- und Erziehungsarbeit betrachtet wurden. Wenn es allerdings um die Gestaltung eines Bildungswesens geht, welches auf die Anforderungen der unmittelbaren und absehbaren Zukunft ausgerichtet ist, wird man sich den Verzicht auf diese Unterstützung nicht mehr leisten können».<sup>29</sup> In den 1960er-Jahren hatte Jürgen Habermas in seinem Aufsatz «Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung» noch festgehalten: «Die Verwissenschaftlichung der Politik bezeichnet heute noch keinen Tatbestand, aber immerhin eine Tendenz, für die sich Tatbestände zitieren lassen».<sup>30</sup> Zwanzig Jahre später und nach der Bildungsexpansion der 1960er- und 1970er-Jahre wurde daran nicht mehr gezweifelt: Peter Weingart umschrieb die Entwicklungen 1983 als «Verwissenschaftlichung der Gesellschaft – Politisierung der Wissenschaft».<sup>31</sup>

27 So forderten die beiden Ökonomen Thomas Straubhaar und Manfred Winz im Geiste der neoklassischen Ökonomik 1992, dass das «Bildungsangebot vollständig privatisiert werden» müsse, «ohne Wenn und Aber» (Straubhaar, Thomas/Winz, Manfred 1992, S. 141).

28 Dazu am deutlichsten Widmaier, Peter 1966.

29 Bruppacher, Matthias 1973, S. 461.

30 Habermas, Jürgen 1968, S. 120.

31 Weingart, Peter 1983; vgl. auch Weingart, Peter 2001.

Gerade auch vonseiten der Bildungspolitik und der Bildungsverwaltung gingen seit den 1960er-Jahren deutliche Zeichen im Sinne erhöhter Rationalitätserwartungen und damit verbundenem wissenschaftlichem Expertise- und Beratungsbedarf aus. Allerdings war die akademische Disziplin (damals noch: Pädagogik), die sich noch vor oder jedenfalls erst am Anfang ihrer «realistischen Wendung»<sup>32</sup> befand, darauf nur teilweise vorbereitet. Sie musste sich deshalb die Kritik der akademischen Realitätsferne gefallen lassen<sup>33</sup> – und die Kantone fanden für ihre Probleme eine andere als die traditionelle akademische Lösung: Sie gründeten verwaltungsinterne Bildungsplanungsstellen,<sup>34</sup> später auch pädagogische Arbeitsstellen genannt, die in je unterschiedlichen Kombinationen vor allem mit Informationsbeschaffung, Bildungsstatistik, Bildungsevaluationen und Schulentwicklung beauftragt wurden. Diese neue Funktion innerhalb der Verwaltung sollte die gesteigerten Rationalitätserwartungen an Politik und Verwaltung erfüllen, weiteten aber die Staatsausgaben gleichzeitig weit über den traditionellen Auftrag der Bildungsverwaltung hinaus aus. Und die neuen Informations- und Dokumentationsfunktionen waren mit dem Problem der Verwischung der Grenzen zwischen Wissenschaft und Politik konfrontiert.<sup>35</sup> So konzipierten zum Beispiel in der Stadt Bern und im Kanton Zürich dieselben Personen Gesamtschulversuche, die sie anschliessend durchführten, begleiteten und evaluierten.<sup>36</sup>

Trotzdem erlaubten die Bildungsexpansion und deren Folgen für die Universitäten einerseits und die neuen Erwartungen an die wissenschaftliche Expertise der akademischen Disziplin andererseits den Ausbau der Pädagogik und deren allmähliche Weiterentwicklung zur Erziehungswissenschaft.<sup>37</sup> Allerdings standen andere Disziplinen wie die Bildungssoziologie, die Bildungsökonomie oder die (pädagogische) Psychologie zunächst stärker im Vordergrund, und der Aufbau der verwaltungsinternen Forschungs- und Entwicklungsfunktionen konkurrierte den Ausbau der akademischen Disziplin. Die Vielzahl neuer, vor allem kleiner Bildungsforschungsinstitutionen erlaubte deshalb zunächst nur

32 Heinrich Roth gilt als einer der Ersten, die in den 1960er-Jahren die Wende der traditionell geisteswissenschaftlich orientierten Pädagogik hin zur modernen Sozialwissenschaft gefordert hatten; vgl. Roth, Heinrich 1963.

33 Vgl. zur Kritik unter anderem Gretler, Armin 2000 und SKBF 1996.

34 Vgl. dazu den Beitrag von Christina Rothen in diesem Band.

35 Jürgen Kussau und Lutz Oertel haben darauf 2001 am Beispiel der Pädagogischen Arbeitsstelle beziehungsweise der Bildungsplanungsstelle des Kantons Zürich und deren Aufgaben bei der Reform der Sekundarstufe I aufmerksam gemacht (Kussau, Jürgen/Oertel, Lutz 2001).

36 Und in den 1990er-Jahren auch die Geschichte der entsprechenden Schulversuche schrieben; vgl. Lüscher, Liselotte 1997; Oertel, Lutz 1997.

37 Dazu fehlen bislang differenzierte Forschungsergebnisse; für einen Überblick über die Entwicklungen vgl. Criblez, Lucien 2002b, 2015.

geringe thematische und personelle Kontinuität und damit geringe Wissensakkumulation über längere Zeit. Insbesondere die sich etablierende akademische Erziehungswissenschaft konnte deshalb ihre Expertisefunktion zunächst nur eingeschränkt wahrnehmen. Es waren zunächst vor allem Bildungsökonominnen und Bildungssoziologinnen, die mithilfe statistischer Extrapolationen und zunehmend komplexer werdender Rechnungsmodelle die Errechenbarkeit der Zukunft<sup>38</sup> versprachen. Sie errechneten, wie viele Lehrerinnen und Lehrer, wie viele neue Gymnasien und wie viele Studienplätze in fünf, zehn, fünfzehn, ja zwanzig Jahren benötigt würden. Zumindest ein Teil dieser Planungsziffern erwies sich nach dem Ölschock in den 1970er-Jahren als Makulatur.

«Die Hoffnung auf eine wechselseitige produktive Beförderung von Wissenschaft und Bildungspolitik, die die Reformphase der 60er- und 70er-Jahre beherrschte, ist in der Folgezeit der melancholischen Feststellung eines Nicht-Verhältnisses, nicht selten auch wechselseitiger Abgrenzung gewichen.»<sup>39</sup> Diese etwas resignierte Feststellung des ehemaligen Hamburger Staatssekretärs Hermann Lange, hier mit Blick auf die Entwicklungen in Norddeutschland formuliert, verweist auf zwei Entwicklungstendenzen, die auch in der Schweiz einander folgten: auf den Planungsoptimismus der 1960er- und frühen 1970er-Jahre und auf die Planungsskepsis, die sich im Zuge der Weltwirtschaftskrise aufgrund des Ölschocks ab Mitte der 1970er-Jahre breitmachte.<sup>40</sup> Die Planungseuphorie hatte jedoch auch die Institutionalisierung der Expertise erlaubt: vorab in den kantonalen und nationalen Bildungsverwaltungen und den Universitätsinstituten, aber auch in Institutionen wie der Schweizerischen Koordinationsstelle für Bildungsforschung oder der Schweizerischen Gesellschaft für Bildungsforschung und ihrer Zeitschrift.<sup>41</sup> Die Bildungsforschung hatte sich als Problemlöseagentur neu zu formieren begonnen, allerdings in neuer Ausrichtung: Profitiert von diesen Entwicklungen haben vor allem die Expertinnen und Experten, die empirische Daten zur Weiterentwicklung von Schulsystemen produzierten und die zumindest den Anschein erwecken konnten, für Bildungspolitik und Bildungsverwaltung nützlich zu sein.

Die Rationalitätserwartungen aus Bildungspolitik und -verwaltung begünstigten also den Aufbau neuer Forschungseinrichtungen und die Neuorientierung bisheriger akademischer Disziplinen. Diese Entwicklungen folgten allerdings nicht einfach der traditionellen disziplinären Ordnungslogik: Sie wa-

38 «Die Zukunft ist errechenbar ...»; vgl. Stettler, Niklas 1994.

39 Lange, Hermann 2001, S. 191.

40 Für die Schweiz wird dieser Umschwung sehr schön sichtbar bei Widmer, Konrad 1976.

41 Zur Entwicklung der Schweizerischen Gesellschaft für Bildungsforschung vgl. Grossenbacher, Silvia 2016, zur Entwicklung der wissenschaftlichen Zeitschrift Criblez, Lucien/Manz, Karin 2008.

ren interdisziplinär ausgerichtet, weiteten die bisherige Fokussierung der Pädagogik auf Kinder und Jugendliche auf alle Lebensphasen aus, die Forschung wurde teilweise ausserhalb der Universitäten angesiedelt und die Forschungsergebnisse boten Erkenntnisse nicht nur für die traditionellen pädagogischen Felder von Erziehung und Bildung an, sondern neu auch für die Bildungspolitik und die Bildungsverwaltung. Mit andern Worten: Die Praxisfelder, auf die sich Bildungsforschung bislang bezog, wurden wesentlich ausgeweitet.

## Ein kurzer Ausblick

Die hier und in den Beiträgen des Bandes analysierten und beschriebenen Veränderungen lassen unterschiedliche Deutungen zu. Man muss aber nicht einer teleologischen Geschichtsbetrachtung verfallen, um festzustellen, dass die Transformationen von Staatlichkeit – in diesem Beitrag aus der Perspektive der historischen Bildungsforschung analysiert – als Expansion der Staatstätigkeit,<sup>42</sup> als Verschiebung der Regelungskompetenzen und damit als Veränderung der Mechanik im (bildungs)politischen Mehrebenensystem, als Verschiebung von Macht und Einfluss zwischen unterschiedlichen Akteuren und Akteurgruppen und damit als Veränderung der Akteurkonstellationen, zumindest im Bildungsbereich aber nur unwesentlich als Verschiebung zwischen privaten und staatlichen Akteuren beschrieben werden kann. Inwieweit diese grundlegenden Transformationstendenzen generelle Gültigkeit beanspruchen dürfen, ist – insbesondere mit Blick auf weitere Politikfelder – zu prüfen und zu diskutieren.

Vor allem im letzten Abschnitt ist aber eine weitere Entwicklungstendenz deutlich geworden: Aufgrund der Komplexitätssteigerungen in Gesellschaft und Wirtschaft ist der Staat beratungsbedürftig geworden. Abschliessend soll ein weiterführender Gedanke zu diesem Bedarf des Staates an wissenschaftlicher Expertise formuliert werden: Die Verwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse und wissenschaftlicher Daten durch den Staat entzieht sich nämlich in aller Regel dem Einflussbereich der Expertinnen und Experten. Seit der Etablierung der sozialwissenschaftlichen Verwendungsforschung – nicht ganz zufällig am Ende der in diesem Band zur Diskussion gestellten Periode, also Ende der 1980er- und zu Beginn der 1990er-Jahre – ist immer wieder darauf aufmerksam gemacht worden, dass sozialwissenschaftliche Erkenntnisse und sozialwissenschaftliche Daten in unterschiedlichen Verwendungskontexten

42 Aber nicht unbedingt in der Expansion der Staatsquote, wie Thomas Widmer in seinem Beitrag zu Recht feststellt.

nicht einfach angewendet, sondern mit- und neuproduziert werden.<sup>43</sup> Ähnliches haben Klaus-Jürgen Tillmann und andere in ihrer Studie «PISA als bildungspolitisches Ereignis» 2008 eindrücklich dargelegt.<sup>44</sup> Die untersuchten Bildungsadministrationen der Bundesländer nutzten die PISA-Resultate ganz unterschiedlich: auch um neue Reformprojekte zu installieren, aber insbesondere, um bereits begonnene Reformen zu legitimieren oder schneller voranzubringen.

Auch dies ist eine der Veränderungen von Staatlichkeit: Das Verhältnis zwischen Wissenschaft und Staat hat sich durch die Rationalitätserwartungen an die Politik, durch den Beratungsbedarf in Politik und Verwaltung und durch die Nutzungsperspektive vonseiten des Staates grundlegend verändert. Der Staat nutzt die Expertise der Wissenschaft, geht aber nach den eigenen Regeln mit den Resultaten der Wissenschaft um. Die Transformation des Staates hat damit – dies liess sich am Beispiel der Bildungsforschung exemplarisch zeigen – nicht zuletzt auch die Wissenschaft transformiert.

## Bibliografie

- Arbeitsgruppe Familienbericht: Familienpolitik in der Schweiz, Bern 1982.
- Arnet, Moritz: Das Schulkonkordat vom 29. Oktober 1970. Entstehung, Geschichte, Kommentar, Bern 2000.
- Basaglia, Franco: Was ist Psychiatrie? Frankfurt am Main 1974.
- Beck, Ulrich; Bonss, Wolfgang (Hg.): Weder Sozialtechnologie noch Aufklärung? Analysen zur Verwendung sozialwissenschaftlichen Wissens, Frankfurt am Main 1989.
- Bottani, Norberto et al.: Rekurrente Bildung in der Schweiz, Bern 1975.
- Bruppacher, Matthias: Bildungswissenschaften im Dienst der Bildung, in: Schweizer Monatshefte 53, 1973, S. 459–471.
- Büchel, Karin: Bildungsföderalismus und die Koordination der Hochschulen. Masterarbeit am Institut für Erziehungswissenschaft der Universität Zürich, Zürich 2014.
- Criblez, Lucien: Das Lehrerseminar – Zur Entwicklung eines Lehrerbildungskonzeptes, in: Criblez, Lucien; Hofstetter, Rita; Périsset Bagnoud, Danièle (Hg.): La formation des enseignant(e)s primaires. Histoire et réformes actuelles, Bern 2000, S. 299–338.

43 Zur sozialwissenschaftlichen Verwendungsforschung vgl. Beck, Ulrich/Bonss, Wolfgang 1989; spezifisch für den pädagogischen Bereich vgl. Drerup, Heiner/Terhart, Ewald 1990; König, Eckard/Zedler, Peter 1989.

44 Tillmann, Klaus-Jürgen et al. 2008.

- Criblez, Lucien: Bildungsexpansion durch Systemdifferenzierung – am Beispiel der Sekundarstufe II in den 1960er- und 1970er-Jahren, in: *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften* 23 (1), 2001, S. 95–118.
- Criblez, Lucien: Gymnasium und Berufsschule. Zur Dynamisierung des Verhältnisses durch die Bildungsexpansion seit 1950, in: *Traverse* 9 (3), 2002a, S. 29–40.
- Criblez, Lucien: Fragil und unstet – Zur Entwicklung und aktuellen Situation der Erziehungswissenschaften an den Universitäten der deutschsprachigen Schweiz, in: Hofstetter, Rita; Schneuwly, Bernard (Hg.): *Science(s) de l'éducation 19e–20e siècle. Entre champs professionnels et champs disciplinaires*, Bern 2002b, S. 425–453.
- Criblez, Lucien: Vom strikten Bildungsföderalismus zur bescheidenen Schulkoordination, in: Criblez, Lucien (Hg.): *Bildungsraum Schweiz*, Bern 2008, S. 251–276.
- Criblez, Lucien: Die Expansion der Bildungsverwaltung in den 1960er und 1970er Jahren – am Beispiel der Kantone Zürich und Bern, in: Geiss, Michael; De Vincenti, Andrea (Hg.): *Verwaltete Schule. Geschichte und Gegenwart*, Wiesbaden 2012, S. 109–129.
- Criblez, Lucien: Forschung im Bildungsbereich: Aufgabe der akademischen Disziplin, der Bildungsplanungsstellen und der Pädagogischen Hochschulen? in: Glaser, Edith; Keiner, Edwin (Hg.): *Unscharfe Grenzen. Eine Disziplin im Dialog*, Bad Heilbrunn 2015, S. 51–70.
- Criblez, Lucien: Lehrermangel in den 1960er- und frühen 1970er-Jahren – Phänomen, Massnahmen, Wirkungen, in: Bauer, Catherine Eve; Bieri Buschor, Christine; Safi, Netkey (Hg.): *Berufswechsel in den Lehrberuf*, Bern 2016 (im Druck).
- Criblez, Lucien; Huber, Christina: Der Bildungsartikel der Bundesverfassung von 1874 und die Diskussion über den eidgenössischen «Schulvogt», in: Criblez, Lucien (Hg.): *Bildungsraum Schweiz*, Bern 2008, S. 57–86.
- Criblez, Lucien; Manz, Karin: Im Dienste der Bildungsforschung oder der Bildungspraxis? Analysen und empirische Befunde zur «Zeitschrift der Schweizerischen Gesellschaft für Bildungsforschung» (SGBF) anlässlich ihres 30-jährigen Bestehens, in: *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften* 30 (3), 2008, S. 419–445.
- Drerup, Heiner; Terhart, Ewald (Hg.): *Erkenntnis und Gestaltung. Vom Nutzen erziehungswissenschaftlicher Forschung in praktischen Verwendungskontexten*, Weinheim 1990.
- Gretler, Armin et al.: *La Suisse au-devant de l'éducation permanente*, Lausanne 1971.
- Gretler, Armin: Die schweizerische Bildungsforschung der Nachkriegszeit im Spiegel ihrer Institutionen und ihrer Themen – von der Geschichte zu aktuellen Fragestellungen, in: *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften* 22 (1), 2000, S. 111–144.
- Grossenbacher, Silvia: Familienpolitik und Frauenfrage in der Schweiz, Grösch 1987.
- Grossenbacher, Silvia: Schweizerische Gesellschaft für Bildungsforschung – Rückblenden auf Aspekte ihrer 40-jährigen Geschichte, in: *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften* 38 (3), 2016 (im Druck).



- Grunder, Hans-Ulrich: Vom Wunsch nach Koordination zur Gründung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) 1897, in: Badertscher, Hans (Hg.): Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren 1897 bis 1997. Entstehung, Geschichte, Wirkung, Bern 1997, S. 11–29.
- Giuliani, Markus: «Starke Jugend – freies Volk». Bundesstaatliche Körpererziehung und gesellschaftliche Funktion von Sport in der Schweiz (1918–1947), Bern 2001.
- Habermas, Jürgen: Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung, in: Habermas, Jürgen: Technik und Wissenschaft als «Ideologie», Frankfurt am Main 1968, S. 120–145.
- Illich, Ivan: Entschulung der Gesellschaft. Entwurf eines demokratischen Bildungssystems, Reinbek 1972 (englisches Original: 1971).
- Kriesi, Hanspeter: The transformation of cleavage politics. The 1997 Stein Rokkan lecture, in: European Journal of Political Research 33 (2), 1998, S. 165–185.
- König, Eckard; Zedler, Peter (Hg.): Rezeption und Verwendung erziehungswissenschaftlichen Wissens in pädagogischen Handlungs- und Entscheidungsfeldern, Weinheim 1989.
- Kussau, Jürgen; Oertel, Lutz: Bildungsexpansion, Reform der Sekundarstufe I und Pädagogische Arbeitsstellen, in: Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften 23 (1), 2001, S. 137–163.
- Lange, Hermann: Erziehungswissenschaft, Bildungspolitik und Schulen: Auf dem Weg zu einer realistischen Konzeption? in: Tillmann, Klaus Jürgen; Vollstädt, Witlof (Hg.): Politikberatung durch Bildungsforschung, Opladen 2001, S. 191–206.
- Luhmann, Niklas: Macht im System, Berlin 2012.
- Lüscher, Kurt; Ritter, Verena; Gross, Peter: Vorschulbildung – Vorschulpolitik, Zürich 1972.
- Lüscher, Liselotte: Geschichte der Schulreform in der Stadt Bern von 1968 bis 1988, Bern 1997.
- Manz, Karin: Die Bundessubvention für die Primarschule: Analyse einer bildungspolitischen Debatte um 1900, in: Criblez, Lucien (Hg.): Bildungsraum Schweiz, Bern 2008, S. 155–181.
- Manz, Karin: «Schulkoordination ja – aber bitte nicht so!». Die Anfänge der schweizerischen Schulkoordination (1960–1985), Bern 2011.
- Neill, Alexander S.: Theorie und Praxis der antiautoritären Erziehung, Reinbek 1969.
- Plotke, Herbert: Schweizerisches Schulrecht, Bern 2003.
- Oelkers, Jürgen; Lehmann, Thomas: Antipädagogik. Herausforderung und Kritik, Braunschweig 1983.
- Oertel, Lutz: Schulreform – ein Zürcher Politikversuch. Zur Entwicklung der Volksschuloberstufe, Zürich 1997.
- Reimer, Everett: Schafft die Schulen ab! Befreiung aus der Lernmaschine, Reinbek 1972.

- Riedi, Victor: Die Entwicklung einer schweizerischen Familienschutzpolitik, Luzern 1971.
- Roth, Heinrich: Die realistische Wendung in der pädagogischen Forschung, in: *Die Deutsche Schule* 55, 1963, S. 109–119.
- Rüfenacht, Paul: Vorschulerziehung. Geschichte und aktuelle Situation in der Schweiz, Bern 1984.
- Schmidt, Urs Peter: Neue Herausforderungen an der Front sozialpädagogischer Arbeit, in: Herzog, Fridolin (Hg.): 20 Jahre nach der Heimkampagne, Luzern 1991, S. 17–37.
- Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung: Bildungsforschung. 25 Jahre Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung, Aarau 1996.
- Stettler, Niklas: «Die Zukunft ist errechenbar ...», in: Blanc, Daniel; Luchsinger, Christine (Hg.): achtung: die 50er Jahre! Zürich 1994, S. 95–117.
- Straubhaar, Thomas; Winz, Manfred: Reform des Bildungswesens. Kontroverse Aspekte aus ökonomischer Sicht, Bern 1992.
- Tillmann, Klaus-Jürgen et al.: PISA als bildungspolitisches Ereignis. Fallstudien in vier Bundesländern, Wiesbaden 2008.
- Weingart, Peter: Verwissenschaftlichung der Gesellschaft – Politisierung der Wissenschaft, in: *Zeitschrift für Soziologie* 12 (3), 1983, S. 225–241.
- Weingart, Peter: Die Stunde der Wahrheit? Zum Verhältnis der Wissenschaft zu Politik, Wirtschaft und Medien in der Wissensgesellschaft, Weilerswist 2001.
- Widmaier, Peter: Bildungsplanung. Ansätze zu einer rationalen Bildungspolitik, Stuttgart 1966.
- Widmer, Konrad: Bildungsplanung und Schulreform, Frauenfeld 1976.



# Wandel von Staatlichkeit in der Schweiz in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts

## Eine politikwissenschaftliche Perspektive

THOMAS WIDMER

Die Politikwissenschaft, wie andere Sozialwissenschaften auch, pflegt den Gegenwartsbezug.<sup>1</sup> Longitudinale Analysen erfolgen eher selten und dann in aller Regel entweder aus spezifischen methodischen oder inhaltlichen Gründen. Methodische Gründe, die für eine diachrone Perspektive sprechen, sind zum Beispiel Erfordernisse (quasi)experimenteller Untersuchungsanlagen, die im Rahmen etwa von sogenannten Panelanalysen erweiterbare Fallzahl oder auch die inhärent diachrone Prozessrekonstruktion in Fallstudienanalysen. Bei den inhaltlichen Gründen für eine longitudinale Betrachtungsweise stehen – dynamische – Erklärungen gegenwärtiger Zustände im Vordergrund. Prominentestes Beispiel dieser Ausrichtung in der Politikwissenschaft bildet wohl der historische Institutionalismus, der gezielt nach Erklärungen in der Vorgeschichte der im Fokus stehenden Institutionen sucht, die Bedeutung vorgelagerter Entschiede in der Form von Pfadabhängigkeiten betont und dabei durchaus auch längere Zeitperioden in den Blick nimmt.<sup>2</sup> Zu dieser Gruppe von Ansätzen der empirischen Politikwissenschaft lassen sich aber auch diejenigen zählen, die sich der Erklärung von Politikwandel («policy change») verschrieben haben. Darunter sind drei Ansätze hervorzuheben, nämlich erstens die «punctuated equilibrium theory» von Baumgartner und Jones,<sup>3</sup> welche die Bedeutung institutioneller Regeln zur Erklärung der Stabilität und des inkrementellen Wandels<sup>4</sup> hervorhebt und sich damit auch dem historischen Institutionalismus zuordnen liesse. Zweitens zu erwähnen gilt es das «advocacy coalition framework»,<sup>5</sup> das Politikwandel im Kontext sogenannter «policy subsystems» anhand ideeller Konzepte erklärt und speziell betont, dass die Analyse von Politikwandel ei-

1 Vgl. auch zur Ökonomie Siegenthaler, Hansjörg 1999.

2 Exemplarisch Pierson, Paul/Skocpol, Theda 2002; Pollitt, Christopher/Bouchaert, Geert 2011.

3 Baumgartner, Frank R./Jones, Bryan D. 1993; True, James/Jones, Bryan D./Baumgartner, Frank R. 2007. Für eine Anwendung auf die Schweiz siehe Gava, Roy 2014.

4 Lindblom, Charles E. 1959, 1979.

5 Sabatier, Paul A./Jenkins-Smith, Hank C. 1993.

nen Untersuchungshorizont von mehr als zehn Jahren bedingt – was auf den ansonsten üblichen Zeithorizont entsprechender Analysen hinweist.<sup>6</sup> Und drittens ist auf die Literatur zur Politikdiffusion hinzuweisen, die sich basierend auf der aus der Innovationsforschung stammenden Diffusionstheorie<sup>7</sup> mit der Verbreitung von Politiken unter politischen Einheiten befasst – also sich mit der Interdependenz von Politikentscheidungen verschiedener Jurisdiktionen befasst.<sup>8</sup> Jenseits der empirischen Politikwissenschaft ist selbstverständlich auch die Forschung im Bereich der politischen Theorie zu beachten, die stark auf historische Beiträge Bezug nimmt und wohl die politikwissenschaftlichen Beiträge mit der längsten Halbwertszeit hervorbringt. Abschliessend lässt sich aber festhalten, dass die Politikwissenschaft schwerpunktmässig ahistorisch in dem Sinne ausgerichtet ist, dass primär gegenwartsbezogene Fragestellungen interessieren und dass auf theoretischer Ebene überwiegend Aussagen erarbeitet und überprüft werden, die losgelöst von Zeit (und Raum) Geltung beanspruchen. Obwohl kaum jemand das Postulat «history matters»<sup>9</sup> zurückweisen würde, bleibt die Bedeutung einer Längsschnittperspektive in der Politikwissenschaft limitiert.

Auf diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Konsequenzen sich aus den im vorliegenden Sammelband enthaltenen Beiträgen aus politikwissenschaftlicher Sicht ergeben. Zu diesem Zweck werden im anschliessenden Kapitel zuerst in der gebotenen Kürze wenige zentrale Begriffe definiert. Danach geht das folgende Kapitel auf einige Beobachtungen zu den vorgestellten Beiträgen ein. Daraus sollen im abschliessenden Kapitel einige Hinweise zur politikwissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Schweizer Staatlichkeit diskutiert werden.

## Politikwissenschaftliche Grundlagen zur Staatlichkeit

Der Begriff der Staatlichkeit ist schwer zu fassen. Gerade die Beiträge im vorliegenden Sammelband zeigen unterschiedliche Facetten des Begriffs auf. Dabei ist für mich eine Anlehnung an die in der Politikwissenschaft gängige Unterscheidung in drei Dimensionen des Politikbegriffs zur Strukturierung des

6 Sabatier, Paul A./Weible, Christopher M. 2007; Weible, Christopher M. et al. 2011; Weible, Christopher M./Jenkins-Smith, Hank C. 2016. Für Anwendungen in der Schweiz siehe Kübler, Daniel 2001; Hirschi, Christian/Widmer, Thomas 2010; Ingold, Karin/Varone, Frédéric 2012.

7 Rogers, Everett M. 2003.

8 Gilardi, Fabrizio 2012, 2016. Für schweizerische Anwendungen siehe Widmer, Thomas/Rieder, Stefan 2003; Kübler, Daniel/Widmer, Thomas 2007.

9 Pierson, Paul 2004.

Konzepts der Staatlichkeit und zur Einordnung der Beiträge hilfreich.<sup>10</sup> Diese unterscheidet zwischen Form, Inhalt und Prozess der Politik oder unter Beizug einer englischen Terminologie zwischen Polity, Policy und Politics. Unter *Polity* wird eine institutionelle Dimension verstanden, welche durch Verfassung, Rechtsordnung wie auch durch fest etablierte Normen definiert ist. Elemente dieser Dimension bilden etwa die Staatsordnung, welche Zuständigkeiten der Staatsgewalten und Staatsebenen umfasst, aber auch die Regeln der demokratischen Mitwirkung festlegt. Diese Dimension ist etwa bei Diskussionen über den Föderalismus verschiedentlich angesprochen. Schwerpunktmässig befassen sich die Beiträge aber mit Fragen im Zusammenhang mit Politikinhalt, also mit *Policy*. Dieser Begriff umschreibt die inhaltliche Komponente der Politik. Es geht also um Fragen rund um Zielsetzungen, Aufgaben, Massnahmen, Instrumente und Wirkungen der Politik. Hierzu zählen Fragen zur Zuständigkeit des Staates, aber auch wie welche Bereiche staatlich geregelt werden sollen. Zahlreiche Beiträge des Sammelbands bewegen sich in diesem Feld. Mit *Politics* schliesslich werden politische Prozesse thematisiert. Es geht hier um die mehr oder weniger konfliktiven respektive konsensuellen Prozesse der Machtverteilung im politischen System. Diese werden in den Beiträgen zahlreich angesprochen, wobei dies fast ausschliesslich mit Bezug auf spezifische Policies geschieht. Generell bildet den Ausgangspunkt der Überlegungen in den Beiträgen vornehmlich die inhaltliche Perspektive, nicht die prozedurale. Dies ist in Anbetracht der im Zentrum stehenden Fragestellungen sicherlich angemessen. Jedoch ist damit die Gefahr verbunden, dass transversale Betrachtungsweisen etwas in den Hintergrund treten, also themenübergreifende Aspekte von Form und Prozess weniger Beachtung finden. Dies lässt sich etwa damit illustrieren, dass zwar zahlreiche Konflikte um Politikinhalte ausführlich dargelegt werden, demgegenüber aber etwa Wahlen als ein zentrales Element der repräsentativen Demokratie marginalisiert werden. Im Beitrag von Flavian Imlig zu den Luzerner Staatsverwaltungsberichten spielt dieser Aspekt eine gewisse Rolle, in vielen anderen Beiträgen jedoch kaum. Dies betrachte ich als Politikwissenschaftler im Kontext der halbdirekten schweizerischen Demokratie als Lücke, wenn es um die Frage der Staatlichkeit und deren Wandel geht.

Neben der diskutierten Trias des Politikbegriffs ist eine zweite, in der Politikwissenschaft etablierte Systematisierung zur Fassung des Konzepts Staatlichkeit erhellend: der Politikzyklus,<sup>11</sup> verstanden als eine Phasenheuristik, welche die Abfolge von verschiedenen Etappen eines politischen Prozesses beschreibt. Typischerweise werden Problemdefinition, Agendasetting, Poli-

<sup>10</sup> Siehe dazu Böhret, Carl et al. 1982, S. 28–33.

<sup>11</sup> Vgl. Windhoff-Héritier, Adrienne 1987, S. 64–114; Howlett, Michael/Ramesh, M./Perl, Anthony 2009, S. 91–196.

tikformulierung, Entscheid, Politikimplementierung, Politikevaluation und Politikterminierung unterschieden – wobei die letztgenannte, also die Beendigung einer Politik, nur äusserst selten auftritt. Trotz erheblicher Kritik am analytischen Konzept<sup>12</sup> prägt die Phasenheuristik bis heute zahlreiche politikwissenschaftliche Beiträge gerade in der Auseinandersetzung mit öffentlichen Politiken (im Sinne von Policies). Eine Durchsicht der Beiträge zeigt auf, dass die Phasen sehr unterschiedlich abgedeckt sind. Viele Beiträge legen einen Schwerpunkt auf die Politikformulierung; die Politikimplementierung und die Politikevaluierung werden im Vergleich dazu deutlich seltener angesprochen. In einem Fall, dem Beitrag von Simone Chiquet zum Konjunkturartikel, erübrigen sich aufgrund des Scheiterns in der Volksabstimmung Überlegungen zu dessen Umsetzung und Wirkung. Der generelle Schwerpunkt auf Fragen des Zustandekommens von Politiken in diesem Band bildet einen gewissen Gegensatz zu Befunden der Implementationsforschung,<sup>13</sup> welche deutlich gemacht hat, dass eine formulierte und verabschiedete Politik bei Weitem nicht ausreicht, dass die fragliche Politik auch entsprechend den Erwartungen umgesetzt wird und die gewünschten Wirkungen erzielt werden. Anzufügen bleibt hier, dass dies auch der politikwissenschaftlichen Forschung vorgeworfen werden kann, die diesbezüglich eine ähnliche Ausrichtung pflegt.

Drittens soll hier eine aus der Politikwissenschaft stammende Typologie eingeführt werden, die im Vergleich zu den zwei erstgenannten aber in der Fachdebatte eine deutlich kleinere Rolle spielt: die Unterscheidung in substantielle und institutionelle Politiken, die auf eine für Staatlichkeit essenzielle Differenzierung verweist. *Substantielle Politiken* sind dabei definiert als Politiken, die auf eine unmittelbare Lösung eines gesellschaftlichen, wirtschaftlichen oder ökologischen Problems ausgerichtet sind. *Institutionelle Politiken* stellen im Gegensatz dazu die Voraussetzungen her, in deren Rahmen soziale, ökonomische oder ökologische Problemlösungen mittels substantieller Politiken angestrebt werden.<sup>14</sup> Während bei einer Policy-fokussierten Betrachtungsweise die institutionelle Politik oft vernachlässigt wird, trifft dies für den vorliegenden Sammelband nicht zu. Zwei Beiträge stellen institutionelle Politiken prominent ins Zentrum: der Beitrag von Christina Rothen zur Bildungsplanung sowie der von Flavian Imlig zu den Staatsverwaltungsberichten. In beiden Fällen geht es um institutionelle Policies, die ihrerseits Voraussetzungen für substantielle Policies schaffen.

12 Héritier, Adrienne 1993.

13 Pressman, Jeffrey L./Wildavsky, Aaron 1984.

14 Knoepfel, Peter/Bussmann, Werner 1997, S. 59.

## Wandel und Reformen

Zahlreiche Beiträge befassen sich mit Veränderungen von Staatlichkeit. Schwach oder eher implizit wird dabei thematisiert, welche Faktoren zu diesen Veränderungen führen respektive geführt haben. Mit anderen Worten: Verschiedentlich bleibt unklar, ob die beschriebenen Veränderungen bewusst, intentional, explizit und zielorientiert herbeigeführt wurden, also als *Reformen* bezeichnet werden können, oder ob sie sich (quasi unabsichtlich) exogen veranlassen ergeben haben und deswegen eher als politischer *Wandel* aufzufassen sind. Gerade wenn der Versuch unternommen wird, das Zustandekommen von Veränderungen zu erklären, ist diese Unterscheidung von ausschlaggebender Bedeutung. Während bei Reformen Erklärungen tendenziell bei den Motiven der entscheidenden Akteure anzusetzen haben, ist Wandel eher aufgrund veränderter Rahmenbedingungen erklärbar. Diese auf abstrakter Ebenen durchaus griffige Differenz verliert ihre Stringenz erheblich, wenn man sie mit den Deskriptionen im vorliegenden Sammelband konfrontiert. So lässt sich nicht so klar festhalten, wie sich dies etwa bei der Jugendpolitik im Beitrag von Rahel Bühler oder bei der Aids- und Drogenpolitik im Beitrag von Peter-Paul Bänziger verhält: Wer sind allenfalls die Akteure, welche die Reformen intentional vorantreiben? Oder handelt es sich bei den zu beobachtenden Veränderungen doch eher um Politikwandel, der aufgrund externer (hier vor allem gesellschaftlicher) Veränderungen zustande kommt und massgeblich durch den sozialen und gesundheitlichen Problemdruck zu erklären ist?

## Expandierender Sozialstaat

Die Schweiz gilt gemeinhin als sozialpolitische Nachzüglerin. Verschiedene sozialpolitische Instrumente sind in der Schweiz vergleichsweise spät und bis heute auf zurückhaltende Weise eingeführt worden.<sup>15</sup> In der politikwissenschaftlichen Debatte werden verschiedene Faktoren genannt, weshalb die Schweiz diesbezüglich mehr «laggard» als «front runner» ist. Verbreitete Thesen dazu sind:

- Der *Problemdruck*, namentlich was ökonomische und soziale Herausforderungen betrifft, war in der Schweiz der Vollbeschäftigung deutlich geringer als in anderen vergleichbaren Staaten, die namentlich aufgrund von Umwälzungen in der Wirtschaft, etwa durch die Krise der westeuropäischen Schwerindustrie, früher und stärker mit steigenden Erwerbs-

15 Obinger, Herbert 1998; vgl. auch Studer, Brigitte 2012.



losenzahlen konfrontiert waren. Aufgrund einer schwach industrialisierten, gewerblichen Wirtschaft und aufgrund der sich lange Zeit persistent zeigenden rural geprägten Sozialstruktur war die Schweiz diesen Herausforderungen lange Zeit weniger ausgesetzt.

- Die *Schlagkraft der Gewerkschaften* war in der Schweiz traditionell schwach. Im Gegensatz zu den durchsetzungsstarken Wirtschaftsverbänden gelang es den Gewerkschaften in der Schweiz viel weniger, einen hohen Organisationsgrad zu erreichen und dadurch bei der politischen Entscheidungsfindung Einfluss auszuüben.<sup>16</sup>

Es werden aber auch Erklärungen angeführt, die mit der schweizerischen Polity in Verbindung stehen:<sup>17</sup>

- Einerseits wird postuliert, dass die Instrumente der direkten Demokratie, namentlich die *Referendumsdemokratie*, einer Expansion des Sozialstaats entgegengewirkt haben.<sup>18</sup> Leonhard Neidhart spricht auch von einem ««gebremsten» Entscheidungssystem».<sup>19</sup> In einigen Fällen, in denen entsprechende Vorhaben an der Urne gescheitert sind, ist dieser Zusammenhang offensichtlich.<sup>20</sup> Die Argumentation bezieht sich aber auch auf die Vorwirkungen des Referendums, welche die massgeblichen politischen Akteure dazu veranlassen, weitergehende Reformschritte unter Vorwegnahme der kritischen Stimmbevölkerung gar nicht erst ernsthaft anzustreben, sondern sich stattdessen in einer «Verhandlungsdemokratie»<sup>21</sup> auf eine Politik der kleinen Schritte zu beschränken. Die Schweiz erweist sich diesbezüglich als idealtypische Realisation des «muddling through» im Sinne von Charles Lindblom.<sup>22</sup>
- Andererseits soll die föderalistische Staatsordnung einen Beitrag zur Limitierung der wohlfahrtsstaatlichen Expansion leisten respektive geleistet haben. Der *Föderalismus* bildet damit mehr einen sozialstaatlichen Bremsklotz und weniger ein föderalistisches Grosslabor, das als Inkubator für sozialpolitische Innovationen dienen würde.<sup>23</sup> Neben der hohen Hürde für die Einführung neuer Bundeskompetenzen, namentlich das Verfassungsreferendum mit dem Doppelmehrerfordernis, spielt da das Argument des Wettbewerbsföderalismus eine zentrale Rolle: Die in Konkurrenz stehenden Kantone vermeiden grosszügige sozialpolitische An-

16 Parri, Leonardo 1987.

17 Obinger, Herbert 1998.

18 Wagschal, Uwe/Obinger, Herbert 2000.

19 Neidhart, Leonhard 1970, S. 319.

20 Vgl. den Beitrag von Simone Chiquet in diesem Band.

21 Neidhart, Leonhard 1970, S. 287–312.

22 Lindblom, Charles 1959, 1979.

23 Vgl. Castles, Francis G./Obinger, Herbert/Leibfried, Stephan 2005.

gebote, um unerwünschte Abwanderung potenter Steuerzahlender und Zuwanderung Unterstützungsbedürftiger zu vermeiden.<sup>24</sup>

Betrachtet man die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, fällt auf, dass diese in Relation zur Wirtschaftskraft zugenommen haben von weniger als zwanzig Prozent des Bruttoinlandsprodukts in den 1950er-Jahren auf rund 35 Prozent in den 1990er-Jahren.<sup>25</sup> Der generelle Wachstumstrend erfährt zwei deutliche Niveausprünge, einmal in der Mitte der 1970er-Jahre und wieder zu Beginn der 1990er-Jahre. Diese Sprünge stehen sicherlich in Zusammenhang mit den entsprechenden Konjunktureinbrüchen. Jedoch fällt auf, dass nach der wirtschaftlichen Erholung das Wachstum nur teilweise korrigiert wurde. Diese Beobachtungen weisen darauf hin, dass die Problemdruckthese nicht von der Hand zu weisen ist und konjunkturelle Schwankungen für den Sozialstaat nachhaltige Wachstumsimpulse auslösten.

Abbildung 1 zeigt aber auch auf, dass der Konjunkturverlauf allein die Expansion der staatlichen Ausgaben nicht zu erklären vermag. Weitere Faktoren finden sich wohl in gesellschaftlichen Veränderungen, die neben dem direkten wirtschaftlichen Lebensunterhalt weitere Bedürfnisse nach staatlichen Tätigkeiten hervorgerufen haben. Dies zeigen zahlreiche Beiträge im vorliegenden Sammelband überzeugend auf. Dieser Bedarf entstand gerade im Bildungsbereich durchaus in Verbindung mit der wirtschaftlichen Entwicklung, aber eher indirekt, indem angestrebt wurde, durch Bildungsmassnahmen wirtschaftliche Herausforderungen zu bewältigen.<sup>26</sup> Ähnliches lässt sich zur Forschungspolitik sagen, wie dies im Beitrag von Thomas Gees aufscheint. Auf der anderen Seite treten Veränderungen hervor, die in einem ursächlichen Zusammenhang mit sozialen Veränderungen stehen und lediglich mittelbar (oder kaum) von ökonomischer Relevanz sind. Dies trifft etwa auf die Altersvorsorge im Beitrag von Matthias Ruoss, auf die Heimpolitik im Beitrag von Urs Germann, auf die Jugendpolitik im Beitrag von Rahel Bühler und auf die Gesundheitspolitik im Beitrag von Peter-Paul Bänziger zu. Die Beiträge von Michael Mülli und Ganga Jey Aratnam befassen sich zwar mit der Migrationspolitik, einem typischen gesellschaftlichen Themenfeld, machen aber in frappanter Art deutlich, wie stark dieses Politikfeld in der Schweiz durch wirtschaftliche Überlegungen geprägt ist.

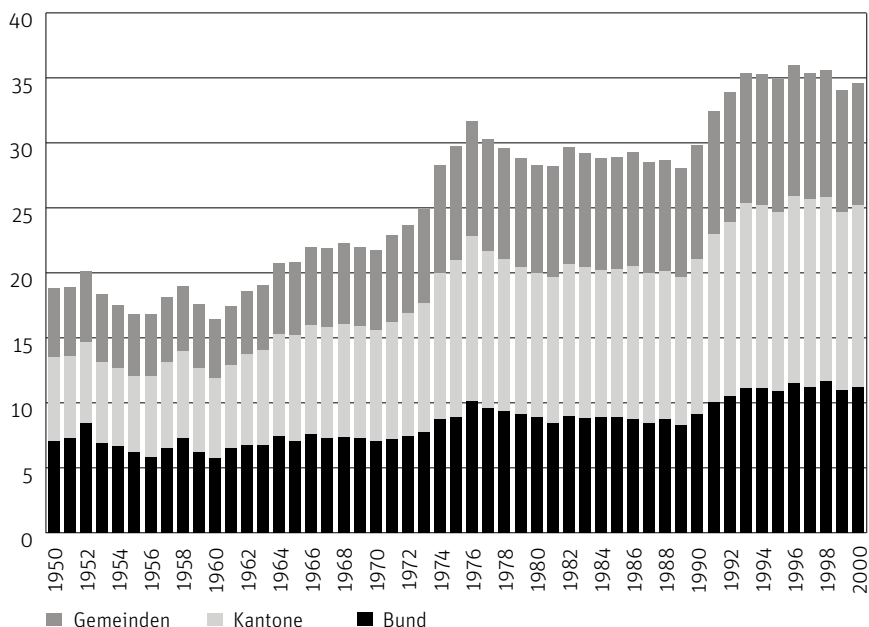
Im Kontrast zu den bisherigen Betrachtungen lassen sich die in den Beiträgen geschilderten Vorgänge auch als Bemühungen von Interessenorganisa-

24 Vgl. Feld, Lars P. 2005; Vatter, Adrian/Wälti, Sonja 2003.

25 Vgl. Abb. 1; vgl. auch Guex, Sébastien 2012.

26 Vgl. die Beiträge von Lucien Criblez zur Stipendienpolitik und von Michael Geiss zur Weiterbildungspolitik in diesem Band.

Abb. 1: Öffentliche Ausgaben in Prozent des Bruttoinlandprodukts, 1950–2000

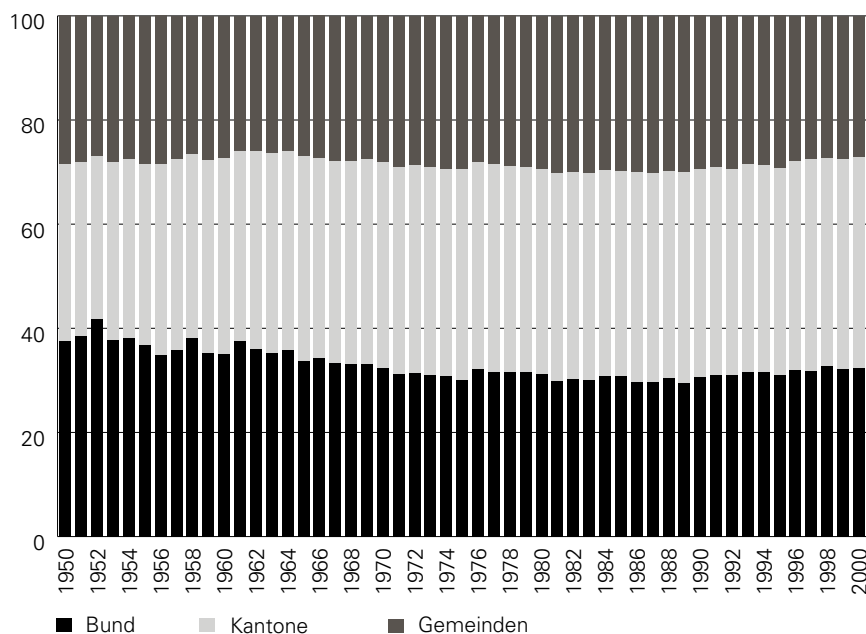


Datenquelle: Forschungsstelle für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte Universität Zürich 2012, Tab. U.45 und Q.16b.

tionen lesen, für die jeweilige Klientel staatliche Beiträge zu erreichen – teilweise erhält man gar den Eindruck einer (mehr oder weniger erfolgreichen) Jagd nach Subventionen. Dies weist auf einen bisher wenig beachteten Aspekt der Interessenaggregation hin. Einerseits fällt dabei die teilweise geringe Organisationsfähigkeit der Verbände und Interessenorganisationen auf. Andererseits bestätigen die vorgelegten Fallstudien den in der Literatur bestehenden Konsens, dass die Schweiz in dem hier im Fokus stehenden Zeitraum eher einen Verbände- als einen Parteienstaat darstellt. Die politischen Parteien spielen in den Darstellungen eine untergeordnete Rolle.<sup>27</sup> Zwar treten einzelne Parteirepräsentanten (seltener -repräsentantinnen) durchaus in den Beiträgen auf, etwa bei der Behandlung von Geschäften im Parlament und namentlich in Zusammenhang mit persönlichen Vorstössen (etwa in den Beiträgen von Michael Geiss und Simone Chiquet), politische Parteien als Institutionen zur Aggregation von Interessen und als Foren der politischen Auseinandersetzung und Meinungsbildung wer-

27 Schon Gruner, Erich 1969.

Abb. 2: Anteile der Staatsebenen an den öffentlichen Ausgaben in Prozent, 1950–2000



Datenquelle: Forschungsstelle für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte Universität Zürich 2012, Tab. U.45.

den dagegen kaum thematisiert. Eine Ausnahme bildet der Beitrag von Gisela Hürlimann zur Steuerpolitik, in dem ausführlicher auf die Meinungsbildung in den Parteien eingegangen wird. Die Beiträge bestätigen damit die in der Politikwissenschaft verbreitete Auffassung, dass die politischen Parteien in der Schweiz in der fraglichen Periode wenig einflussreich waren.

## Kompetenzen im föderalistischen System

Eine zentrale Frage, die viele der Beiträge massgeblich prägt, ist die nach der staatlichen Ebene, die Kompetenzen in den fraglichen Themengebieten zugewiesen erhalten sollen. Viele der geschilderten Konflikte drehen sich um diese Frage. Betrachtet man die Verteilung der öffentlichen Ausgaben auf die drei föderalen Ebenen,<sup>28</sup> zeigt sich, dass sich diese in der zweiten Hälfte des 20. Jahr-

<sup>28</sup> Siehe Abb. 2; siehe auch Guex, Sébastien 2012.

hundreds nicht massiv verändert hat. Im Vergleich zu den 1950er-Jahren fielen in den 1990er-Jahren leicht mehr Ausgaben auf kantonaler und etwas weniger auf Bundesebene an. Strenggenommen erlauben Angaben zu den öffentlichen Ausgaben nur Aussagen zum Grad der (De-)Zentralisierung («right to act») und nicht zum Föderalismusgrad (oder Unitarismusgrad; «right to decide»). Aber die Angaben geben doch starke Hinweise darauf, dass es in der fraglichen Zeit auch hinsichtlich der Dimension Föderalismus-Unitarismus nicht zu massiven Verschiebungen gekommen ist. Gegen das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz («wer zahlt, befiehlt») wird zwar ab und an verstossen, die Ausgabenverteilung widerspiegelt aber durchaus die politische Bedeutung der Staatsebenen recht gut, auch weil der Politikvollzug massgeblich politisch geprägt ist.

Die Darstellungen in diesem Sammelband zeigen anschaulich die Auseinandersetzungen um die Zuweisung entsprechender Kompetenzen auf. Vielfach drehen sich die Diskussionen nicht nur um das Ob, das Was oder das Wie, sondern vielmehr vorwiegend um das Wer. Je nach Interessenlage soll eine Bundeskompetenz angestrebt oder unter allen Umständen vermieden werden. Aufgrund der Heterogenität der Kantone führt ein Transfer der Kompetenzen von den Kantonen zum Bund in der Regel zu einer Harmonisierung – und für bisher inaktive Kantone zu einer Expansion staatlicher Tätigkeit. Entsprechende Schilderungen finden sich etwa in den Beiträgen von Rahel Bühler zur Jugendpolitik, von Urs Germann zur Heimpolitik, von Lucien Criblez zur Stipendienpolitik, von Michael Geiss zur Weiterbildungspolitik oder von Gisela Hürlimann zur Steuerpolitik. Die Frage der föderalen Kompetenzzuweisung spielte aber auch beim Konjunkturartikel eine wesentliche Rolle.<sup>29</sup> Die Debatte tritt zudem hinsichtlich der Kompetenzverteilung innerhalb von intermediären Organisationen auf (wie etwa bei der Pro Senectute im Beitrag von Matthias Ruoss zur Altersvorsorge).

## Internationaler Kontext

Die Staatlichkeit der Schweiz bewegte sich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts nicht ohne Aussenbezüge. Die hier versammelten Beiträge zeigen vielmehr deutlich auf, wie mannigfaltig die internationale Vernetzung jenseits des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Austauschs ausgebildet ist. Dabei sind mir zwei Formen der internationalen Beziehungen besonders aufgefallen: der organisatorische sowie der ideelle Austausch, etwa im Rahmen der internationalen Allianz gegen autoritäre Erziehungspraktiken im Beitrag von Urs

29 Siehe den Beitrag von Simone Chiquet in diesem Band.

Germann zur Heimpolitik, die Rolle der UNESCO und der internationalen Debatten im Beitrag von Michael Geiss zur Weiterbildungspolitik, die Bedeutung der internationalen Verbindungen (namentlich im Rahmen der OECD und verschiedener europäischer Organisationen) in der Wissenschaftspolitik im Beitrag von Thomas Gees, der internationale Druck in steuerpolitischen Fragen im Beitrag von Gisela Hürlimann, der von den Kantonen Neuenburg und Zürich (nicht aber Bern) gepflegte internationale fachliche Austausch im Beitrag zur Bildungsplanung von Christina Rothen oder die UNESCO-Kommission in der Jugendpolitik im Beitrag von Rahel Bühler. Wenig überraschend sind auch die Beiträge zu Migrationsfragen von Michael Mülli und von Ganga Jey Aratnam wesentlich geprägt durch internationale Bezüge. Die Aussenkontakte jenseits der wirtschaftlichen Interdependenzen und der in der politikwissenschaftlichen Literatur stark präsenten Diskussion um Internationalisierung, Globalisierung und Multilateralisierung durch Staatsverträge<sup>30</sup> oder durch die internationale Prägung der nationalen Gesetzgebung<sup>31</sup> stellen dabei einen aus meiner Sicht besonders bemerkenswerten Gesichtspunkt dar. Diese Bezüge konterkarieren den gegen Ende der hier betrachteten Periode erstarkenden «Souveränitätsmythos»<sup>32</sup> und prägen die Entwicklung der Staatlichkeit wesentlich.

## Diskussion

Es gäbe natürlich noch zahlreiche weitere Themen, die in den reichhaltigen Beiträgen angesprochen sind und die eine weitere Vertiefung verdient hätten. Nicht berücksichtigen konnte ich etwa Themen wie den Wandel des Staatsverständnisses (Stichworte Ökonomisierung und Gewährleistungsstaat), den kooperativen Föderalismus, die Diskursverschiebung vom Arbeitskräftemangel über die Chancengleichheit zum Fachkräftemangel als Leitthemen, die (vermeintlich) erodierende fiskalische Äquivalenz, die Rolle der politischen Planung als Voraussetzung der vertikalen wie horizontalen Koordination oder die Rolle der Parlamente als (zeitweilige) machtpolitische Verlierer.

Welche Schlüsse lassen sich für die Politikwissenschaft aus den vorgelegten Beiträgen und den vorangehenden Überlegungen ziehen?

Die Beiträge, auch wenn nicht mit einem politikwissenschaftlichen Fokus verfasst, liefern detailreiche Deskriptionen politischer Vorgänge, die sich durchaus eignen für die Prüfung politikwissenschaftlicher Theoriebestände.

30 Hirschi, Christian/Serdült, Uwe/Widmer, Thomas 1999.

31 Sciarini, Pascal/Fischer, Alex/Nicolet, Sarah 2002; Sciarini, Pascal/Fischer, Manuel/Traber, Denise 2015.

32 Tanner, Jakob 2015.

Komparative Ansätze finden sich in den Beiträgen weniger, vielleicht mit Ausnahme des Kantonsvergleichs im Beitrag von Christina Rothen zur Bildungsplanung. Die Politikwissenschaft würde wohl tendenziell einen stärker komparativ-analytischen Zugang wählen, wobei die vorliegenden Fallstudien gerade dafür eine wertvolle Grundlage bilden.

Zwar beziehen sich verschiedene Beiträge auch auf politikwissenschaftliche Literatur, die Politikwissenschaft würde sich aber wohl eine noch stärkere Präsenz wünschen. Daraus ergibt sich für sie ein Handlungsbedarf hinsichtlich der Sichtbarkeit der eigenen Forschung. Gerade in der Schweiz hat sich die Politikwissenschaft erst relativ spät etabliert und hat hier offensichtlich noch Nachholbedarf.

Die Beiträge zeigen aber auch auf, dass ältere politikwissenschaftliche Beiträge zunehmend nicht mehr als Beiträge zum Forschungsstand, sondern eher als Elemente des Quellenbestands gesehen werden. Angesichts der vergleichsweise kurzen Geschichte der Politikwissenschaft stellt dies für mich eine gänzlich neue Erfahrung dar.

Der Sammelband respektive die darin versammelten Beiträge erinnern den politikwissenschaftlichen Kommentator daran, die diachrone Betrachtungsweise in der eigenen Forschungstätigkeit nicht ausser Acht zu lassen und immer wieder zu prüfen, ob die eigenen, stark am Hier und Jetzt orientierten Befunde einer Prüfung aus einer längerfristigen Perspektive standhalten. Dieses Desiderat wurde etwa in zahlreichen Beiträgen in einem Sonderheft der «Schweizerischen Zeitschrift für Politikwissenschaft» zur Erosion des Schweizer Sonderfalls aufgenommen, die teilweise mit – für politikwissenschaftliche Analysen – ausgesprochen langen Untersuchungsperioden arbeiten<sup>33</sup> und die teilweise mit den Darstellungen in diesem Sammelband konform gehen. Wieweit es sich bei den darin konstatierten Veränderungen wie postuliert um eine Entzauberung der schweizerischen Demokratie handelt, die das Ende des Sonderfalls besiegelt, wieweit sie eher als Erneuerung des Sonderfalls zu werten sind oder ob das Pendel gar wieder zurückschlägt, wird mit einer gewissen zeitlichen Distanz besser zu beurteilen sein. Die Frage, ob der Wandel von Staatlichkeit in der Schweiz eher als sukzessive Normalisierung oder als vorübergehende Annäherung zu verstehen ist, lässt sich an dieser Stelle nicht abschliessend klären. Zu bedenken gilt es hierbei, dass sich etwa die 1996 diagnostizierte Veränderung von «Government» zu «Governance» in der Retrospektive erheblich relativiert.<sup>34</sup>

33 Bochsler, Daniel/Hänggli, Regula/Häusermann, Silja 2015; vgl. auch Sciarini, Pascal/Fischer, Manuel/Traber, Denise 2015.

34 Rhodes, Roderick A. W. 1996, 2016. Vgl. Jann, Werner 2002.

Die Frage steht aber im Raum, inwiefern die in diesem Sammelband geschilderten Vorgänge und Veränderungen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts als Auslöser oder Vorboten für die nun in der Politikwissenschaft für die Jahrtausendwende konstatierte «Entzauberung» der schweizerischen Demokratie zu sehen sind – eine spannende Fragestellung für die zukünftige politikwissenschaftliche Forschung.

## Bibliografie

- Baumgartner, Frank R.; Jones, Bryan D.: *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago 1993.
- Bochsler, Daniel; Hänggli, Regula; Häusermann, Silja: Introduction: Consensus Lost? Disenchanted Democracy in Switzerland, in: *Swiss Political Science Review* 21 (4), 2015, S. 475–490.
- Böhret, Carl; Jann, Werner; Junkers, Marie Therese; Kronenwett, Eva: *Innenpolitik und politische Theorie*, Opladen 1982.
- Castles, Francis G.; Obinger, Herbert; Leibfried, Stephan: Bremst der Föderalismus den Leviathan? Bundesstaat und Sozialstaat im internationalen Vergleich 1880–2005, in: *Politische Vierteljahresschrift* 46 (2), 2005, S. 215–237.
- Feld, Lars P.: Der Wettbewerbsföderalismus als Rahmenbedingung und Impuls wirtschaftlichen Handelns, in: Blanke, Hermann-Josef; Schwanengel, Wito (Hg.): *Zustand und Perspektiven des deutschen Bundesstaates*, Tübingen 2005, S. 171–200.
- Forschungsstelle für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte Universität Zürich (Hg.): *Historical Statistics of Switzerland Online (HSSO)*, 22. November 2012, [www.fsw.uzh.ch/histstat/main.php](http://www.fsw.uzh.ch/histstat/main.php), Stand: 31. August 2016.
- Gava, Roy: *Trusting bankers. Continuity and change in Swiss banking policy*, thèse de doctorat, Faculté des sciences économiques et sociales de l'Université de Genève, Genf 2014.
- Gilardi, Fabrizio (2012): Transnational diffusion: Norms, ideas, and policies, in: Carlsnaes, Walter; Risse, Thomas; Simmons, Beth (Hg.): *Handbook of International Relations*, London 2012<sup>2</sup>, S. 453–477.
- Gilardi, Fabrizio: Four ways we can improve policy diffusion research, in: *State Politics & Policy Quarterly* 16 (1), 2016, S. 8–21.
- Gruner, Erich: *Die Parteien in der Schweiz*, Bern 1969.
- Guex, Sébastien: Öffentliche Finanzen und Finanzpolitik, in: Halbeisen, Patrick; Müller, Margrit; Veyrassat, Béatrice (Hg.): *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, Basel 2012, S. 1077–1129.
- Héritier, Adrienne: Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung, in: *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft* 24 (Policy-Analyse), 1993, S. 9–36.



- Hirschi, Christian; Serdült, Uwe; Widmer, Thomas: Schweizerische Aussenpolitik im Wandel: Internationalisierung, Globalisierung und Multilateralisierung, in: *Swiss Political Science Review* 5 (1), 1999, S. 31–56.
- Hirschi, Christian; Widmer, Thomas: Policy change and policy stasis: Comparing Swiss foreign policy toward South Africa (1968–94) and Iraq (1990–91), in: *Policy Studies Journal* 38 (3), 2010, S. 537–563.
- Holzinger, Katharina; Schmidt, Susanne K.: From the positive to the regulatory state. A transformation in the machinery of governance?, in: Leibfried, Stephan; Huber, Evelyn; Lange, Matthew; Levy, Jonah D.; Nullmeier, Frank; Stephens, John D. (Hg.): *The Oxford Handbook of Transformations of the State*, Oxford 2015, S. 499–515.
- Howlett, Michael; Rahmesh, M.; Perl, Anthony: *Studying Public Policy. Policy Cycles & Policy Subsystems*, Don Mills 2009<sup>3</sup>.
- Ingold, Karin; Varone, Frédéric: Treating policy brokers seriously: Evidence from the climate policy, in: *Journal of Public Administration Research and Theory* 22 (2), 2012, S. 319–346.
- Jann, Werner: Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: Von Management zu Governance?, in: König, Klaus (Hg.): *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*, Baden-Baden 2002, S. 279–303.
- Knoepfel, Peter; Bussmann, Werner: Die öffentliche Politik als Evaluationsobjekt, in: Bussmann, Werner; Klöti, Ulrich; Knoepfel, Peter (Hg.): *Einführung in die Politikevaluation*, Basel 1997, S. 58–77.
- Kübler, Daniel: Understanding policy change with the advocacy coalition framework: An application to Swiss drug policy, in: *Journal of European Public Policy* 8 (4), 2011, S. 623–641.
- Kübler, Daniel; Widmer, Thomas: Subnationale Unterstützung eines nationalen Drogenprogramms. Eine Panelanalyse mit Ereignisdaten in den Schweizer Kantonen, in: *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft* 38 (Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken), 2007, S. 200–220.
- Lindblom, Charles E.: The science of «muddling through», in: *Public Administration Review* 19 (2), 1959, S. 79–88.
- Lindblom, Charles E.: Still muddling, not yet through, in: *Public Administration Review* 39 (6), 1979, S. 517–526.
- Neidhart, Leonhard: *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*, Bern 1970.
- Obinger, Herbert: Federalism, direct democracy, and welfare state development in Switzerland, in: *Journal of Public Policy* 18 (3), 1998, S. 241–263.
- Parri, Leonardo: Staat und Gewerkschaften in der Schweiz (1873–1981), in: *Politische Vierteljahresschrift* 28 (1), 1987, S. 35–58.
- Pierson, Paul: *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton 2004.

- Pierson, Paul; Skocpol, Theda: Historical institutionalism in contemporary political science, in: Katznelson, Ira; Milner, Helen V. (Hg.): *The State of the Discipline*, New York 2002, S. 693–721.
- Pollitt, Christopher; Bouckaert, Geert: *Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford 2011.
- Pressman, Jeffrey L.; Wildavsky, Aaron: *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*, Berkeley 1984<sup>3</sup>.
- Rhodes, Roderick A. W.: The new governance: Governing without government, in: *Political Studies* 44 (4), 1996, S. 652–667.
- Rhodes, Roderick A. W.: Recovering the Craft of Public Administration, in: *Public Administration Review* 76 (4), 2016, S. 638–647.
- Rogers, Everett M.: *Diffusion of Innovations*, New York 2003<sup>4</sup>.
- Sabatier, Paul A.; Jenkins-Smith, Hank C.: *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Boulder 1993.
- Sabatier, Paul A.; Weible, Christopher M. (2007): The advocacy coalition framework: Innovations and clarifications, in: Sabatier, Paul A. (Hg.): *Theories of the Policy Process*, Boulder 2007, S. 189–220.
- Sciarini, Pascal; Fischer, Alex; Nicolet, Sarah: L'impact de l'internationalisation sur les processus de décision en Suisse: Une analyse quantitative des actes législatifs 1995–1999, in: *Revue suisse de science politique* 8 (3/4), 2002, S. 1–34.
- Sciarini, Pascal; Fischer, Manuel; Traber, Denise: *Political Decision-Making in Switzerland. The Consensus Model under Pressure*, Basingstoke 2015.
- Siegenthaler, Hansjörg: Geschichte und Ökonomie nach der kulturalistischen Wende, in: *Geschichte und Gesellschaft* 25, 1999, S. 276–301.
- Studer, Brigitte: Ökonomien der sozialen Sicherheit, in: Halbeisen, Patrick; Müller, Margrit; Veyrassat, Béatrice (Hg.): *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, Basel 2012, S. 923–974.
- Tanner, Jakob: *Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, München 2015.
- True, James L.; Jones, Bryan D.; Baumgartner, Frank R.: Punctuated-equilibrium theory: Explaining stability and change in public policymaking, in: Sabatier, Paul A. (Hg.): *Theories of the Policy Process*, Boulder 2007, S. 155–187.
- Vatter, Adrian; Wälti, Sonja: Schweizer Föderalismus in vergleichender Perspektive – Der Umgang mit Reformhindernissen, in: *Swiss Political Science Review* 9 (1), 2003, S. 1–25.
- Wagschal, Uwe; Obinger, Herbert: Der Einfluss der Direktdemokratie auf die Sozialpolitik, in: *Politische Vierteljahresschrift* 41 (3), 2000, S. 466–497.
- Weible, Christopher M.; Sabatier, Paul A.; Jenkins-Smith, Hank C.; Nohrstedt, Daniel; Henry, Adam Douglas: *A quarter century of the advocacy coalition*

- framework: An introduction to the special issue, in: *Policy Studies Journal* 39 (3), 2011, S. 349–360.
- Weible, Christopher M.; Jenkins-Smith, Hank C.: The advocacy coalition framework: An approach for the comparative analysis of contentious policy issues, in: Peters, B. Guy; Zittoun, Philippe (Hg.): *Contemporary Approaches to Public Policy. Theories, Controversies and Perspectives*, London 2016, S. 15–34.
- Widmer, Thomas; Rieder, Stefan: Schweizer Kantone im institutionellen Wandel. Ein Beitrag zur Beschreibung und Erklärung institutioneller Reformen, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 9 (1), 2003, S. 201–232.
- Windhoff-Héritier, Adrienne: *Policy-Analyse. Eine Einführung*, Frankfurt 1987.

## Autorinnen und Autoren

**PETER-PAUL BÄNZIGER**, Dr. phil., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Departement Geschichte der Universität Basel. 2008 promovierte er in Zürich mit einer medien- und sexualitätsgeschichtlichen Arbeit. Anschliessend war er Postdoc an der Universität St. Gallen und am Zentrum «Geschichte des Wissens», Universität und ETH Zürich. Nach Forschungsaufenthalten in Wien, Köln und New York arbeitet er an seiner Habilitationsschrift mit dem Arbeitstitel «Der betriebsame Mensch. Eine Geschichte der modernen Konsum- und Arbeitsgesellschaft, 1860–1940». Zugleich ist er Koeiter eines Teilprojekts im Rahmen des HERA-JRP «Disentangling European HIV/AIDS Policies: Activism, Citizenship and Health (EUROPACH)». Seine Forschungsschwerpunkte liegen in der Körper-, Medien- und Wissensgeschichte, der Kulturgeschichte der Wirtschaft und der Geschichte von (Sozial-)Staatlichkeit.  
p.baenziger@unibas.ch

**RAHEL BÜHLER** studierte allgemeine Geschichte und Politikwissenschaft an den Universitäten Zürich und Rom. Sie verfasste an der Forschungsstelle für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte Zürich eine Dissertation zur Produktion von Wissen zu Jugend in Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit in der Schweiz zwischen 1945 und 1975. Seit Herbst 2016 ist sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin für die Unabhängige Expertenkommission Administrative Versorgung tätig.  
rbuehler@fsw.uzh.ch

**SIMONE CHIQUET**, lic. phil., studierte allgemeine Geschichte, Völkerrecht und Politologie an der Universität Zürich. Seit 2015 ist sie stellvertretende Leiterin des Dienstes Historische Analysen im Schweizerischen Bundesarchiv in Bern und arbeitet unter anderem im Bereich Verwaltungsgeschichte.  
simone.chiquet@bar.admin.ch

**LUCIEN CRIBLEZ**, Dr. phil., ist seit 2008 Professor für Historische Bildungsforschung und Steuerung des Bildungssystems an der Universität Zürich. Er war in unterschiedlichen Funktionen an den Universitäten Bern und Zürich, in der Heimerziehung, der Jugendarbeit, der Lehrerinnen- und Lehrerbildung und der Bildungsverwaltung tätig. 2003–2007 war er Professor und Forschungsleiter an der Pädagogischen Hochschule der Fachhochschule Nordwestschweiz. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehören die Analyse historischer Entwicklungsdynamiken von Bildungssystemen und Bildungspolitikanalysen.  
lcriblez@ife.uzh.ch

**THOMAS GEES**, Dr. phil., studierte Schweizer und Allgemeine Geschichte sowie Volkswirtschaft an der Universität Bern. Er forschte in zwei Projekten zur Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik (NFP42) und war wissenschaftlicher Mitarbeiter der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg. Doktorat in Zeitgeschichte zur Europäisierung der Schweiz bei Georg Kreis an der Universität Basel (2004); seine Spezialgebiete sind neben der Geschichte der Europäischen Integration die schweizerische Wissenschafts-, Agrar- und Migrationspolitik. Er ist Dozent für politische Prozesse und Public Management an der Berner Fachhochschule und leitet am Fachbereich Wirtschaft das Kompetenzteam Ökonomie und Gesellschaft.  
thomas.gees@bfh.ch

**MICHAEL GEISS**, Dr. phil., ist seit 2016 Leiter der Forschungsstelle «Bildung im Arbeitsleben» an der Universität Zürich. Er hat in allgemeiner Pädagogik zur Geschichte der Verstaatlichung des Bildungswesens promoviert und anschliessend im Bereich der Berufsbildung geforscht. Gegenwärtig beschäftigt er sich mit Bildungs- und Erziehungsambitionen in der Privatwirtschaft, der Governance der Weiterbildung und der Methodologie einer qualitativen Arbeitsweltforschung.  
mgeiss@ife.uzh.ch

**URS GERMANN**, Dr. phil., Historiker, langjährige Tätigkeit in Forschung, im Archivbereich und in der Verwaltung, derzeit unter anderem wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Medizingeschichte der Universität Bern. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehören die Geschichte der modernen Kriminalpolitik, der Psychiatrie und der sozialen Sicherungssysteme sowie Geschichte und Theorie von Behinderung.  
urs.germann@img.unibe.ch

**GISELA HÜRLIMANN**, Dr. phil., hat an der Forschungsstelle für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte der Universität Zürich promoviert, arbeitet an der Professur für Technikgeschichte der ETH Zürich und lehrt an verschiedenen Schweizer Universitäten zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts. Ihre Forschungsschwerpunkte: Staatsfinanzen, Steuern, öffentliche Unternehmen, Verkehrsgeschichte, Technik und Innovation, Migrationspolitik, Sozialstaat, Anstalts- und Psychiatriegeschichte.  
huerlimann@history.gess.ethz.ch

**FLAVIAN IMLIG**, lic. phil., ausgebildeter Primarlehrer, studierte Pädagogik, Computerlinguistik und Betriebswirtschaftslehre an der Universität Zürich und ist seit 2011 Assistent und Doktorand am Institut für Erziehungswissenschaft der Universität Zürich. Er arbeitet zur Tertiärisierung der Lehrerbildung, zur Frage der datenbasierten politischen Steuerung und Gestaltung von Bildungspolitik und war beteiligt an der Bildungsberichterstattung für den Bildungsraum Nordwestschweiz.  
flavian.imlig@uzh.ch

**GANGA JEY ARATNAM** absolvierte ein Studium der Medizin mit Promotion in Sozialmedizin, bevor er Sozialwissenschaften und Philosophie studierte. Aktuell forscht er als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Seminar für Soziologie der Universität Basel zu Musik und Migration. Seine Schwerpunkte sind Reichtum und Ungleichheit, Migration, Arbeitsmarkt und Beziehungssoziologie, Hochqualifizierte in der Musik sowie Rohstoffe und deren Handel.

g.jey@unibas.ch

**MICHAEL MÜLLI**, M. A., Doktorand am Institut für Soziologie der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau, Lehrbeauftragter am Seminar für Soziologie der Universität Basel und wissenschaftlicher Mitarbeiter der Unabhängigen Expertenkommission (UEK) Administrative Versorgung in Bern. Studium der Soziologie und der Philosophie in Basel, Freiburg im Breisgau und Paris. Matura für Erwachsene, Berufslehre als Kaufmännischer Angestellter. Sein Forschungsinteresse gilt der Frage der Macht im Allgemeinen und der Analyse von Menschenregierungskünsten im Besonderen.

michael.muelli@unibas.ch

**CHRISTINA ROTHEN**, Dr. phil., ausgebildete Primarlehrerin, studierte Erziehungswissenschaft und Geschichte in Bern. 2013 promovierte sie zur Verwaltung, Aufsicht und Kontrolle der Primarschule im Kanton Bern zwischen 1832 und 2008. Heute ist sie wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Erziehungswissenschaft der Universität Zürich. Sie arbeitet zur Geschichte der Bildungsverwaltung, der höheren Berufsbildung und des Kindergartens.

crothen@ife.uzh.ch

**MATTHIAS RUOSS**, Dr. phil., ist Historiker und Oberassistent an der Abteilung für Schweizer Geschichte am Historischen Institut der Universität Bern. Er studierte Geschichte und Pädagogik in Bern und Berlin. 2014 wurde er mit der Arbeit «Fürsprecherin des Alters. Geschichte der Stiftung Pro Senectute im entstehenden Schweizer Sozialstaat (1917–1967)» promoviert. Seine Schwerpunkte in Forschung und Lehre sind die Geschichte der Sozialpolitik und des Sozialstaates, historische Wohlfahrtsforschung und Wissensgeschichte. Aktuell arbeitet er zur Kapitalismusgeschichte und zur Geschichte des Neoliberalismus in der Schweiz.

matthias.ruoss@hist.unibe.ch

**THOMAS RUOSS** studierte allgemeine Geschichte und Pädagogik an der Universität Zürich. Derzeit arbeitet er zur Schulsystementwicklung in der Schweiz, zur Bildungsstatistik als Instrument der bildungspolitischen Kommunikation. Seine Doktorarbeit zur lokalen Statistik als politische Praxis in städtischen Schulen der Schweiz zwischen 1890 und 1930 hat er im Herbst 2016 an der Universität Zürich eingereicht.

truoss@ife.uzh.ch

**DANIEL SPEICH CHASSÉ**, Dr. phil, ist seit 2011 Professor für Geschichte an der Universität Luzern und ständiger Dozent an der ETHZ. Er hat an der Universität Zürich promoviert, arbeitete an der ETH-Professur für Technikgeschichte und war Fellow am Max-Planck-Institut für Wissenschaftsgeschichte Berlin sowie am Institut d'études avancées de Nantes. Er forscht zur Bedeutung von Wissen in modernen Gesellschaften vor allem mit Blick auf die Gouvernanz von Umwelt und Wirtschaft seit etwa 1800. Sein besonderes Interesse gilt neben internationalen Organisationen und den neuen Staaten Afrikas auch der Geschichte des Schweizer Staatswesens in globaler Perspektive.  
daniel.speich@unilu.ch

**THOMAS WIDMER**, Dr. phil., ist Professor für Politikwissenschaft, besonders Evaluation, und Leiter des Forschungsbereichs «Policy-Analyse & Evaluation» am Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich. Zuvor war er in Forschung und Lehre an den Universitäten St. Gallen, Bern, Freiburg i. Ü., Konstanz und an der Harvard University tätig. In seiner Forschung befasst er sich unter anderem mit der Evaluation öffentlicher Politiken sowie mit Schweizer Politik.  
thow@ipz.uzh.ch





